

**Universidade Estadual de Campinas**

**Faculdade de Educação**

**Tese de Doutorado**

**CRISE E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NA  
AMÉRICA LATINA: TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS  
NO CONTEXTO DA DESCENTRALIZAÇÃO**

**Autor: JOÃO AUGUSTO GENTILINI**

**Orientador: PROF. DR. NEWTON A . P. BRYAN**

**Comissão Julgadora:**

---

---

---

---

**- 1999 -**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, a meu orientador, Prof. Dr. Newton Antônio Paciulli Bryan cujos conhecimentos no campo do Planejamento, somados às suas precisas indicações bibliográficas e seu empenho em viabilizar minha estada na Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (OREALC/UNESCO), em Santiago do Chile, tornaram possível a concretização deste trabalho.

A Juan Casassus, especialista da UNESCO em questões de gestão e planejamento educacional, pela gentileza em receber-me em seu gabinete de trabalho na OREALC; pela paciência em expor e esclarecer-me quanto aos rumos das políticas e reformas educativas latino-americanas e por ter-me facilitado o acesso ao acervo daquela instituição.

Ao pessoal do Centro de Investigações da OREALC, pela disponibilidade em atender-me, especialmente, às bibliotecárias Edda e Glória, pela competência na indicação de material de leitura e, sobretudo, pela simpatia e amizade.

Aos professores Cleiton de Oliveira (UNICAMP) e Afrânio Mendes Cattani (USP), pela cessão de textos e envio de material bibliográfico sobre descentralização e planejamento.

Aos colegas da área de Administração Educacional do Departamento de Ciências da Educação da UNESP (Campus de Araraquara), José, Ângela, Pedro, Leda e Heudo, que tornaram possível conciliar responsabilidades profissionais e tese.

Ao Prof.Dr. Cláudio Benedito Gomide de Souza, meu orientador de pesquisa na UNESP, pela troca de idéias e pelo entusiasmo nas discussões sobre Planejamento.

À Profa.Dra. Elisabete Pereira (DASE-UNICAMP) que, na ausência de meu orientador, assumiu com generosidade o encargo de orientar-me no encaminhamento final da tese.

À Vanda, Marina e Nadir, funcionárias da Pós-graduação da FE-UNICAMP, pela paciência em atender-me desde quando ingressei na Programa de Doutorado.

Ao Adriano J. Monteiro e às minhas filhas Maria Augusta e Marianna, pelo auxílio na digitação e editoração dos originais da tese.

À meus pais, Jovino e Ruth, pelo apoio e, principalmente, à minha esposa Arilda, pela paciência, incentivo e compreensão.

## SUMÁRIO

|  |               |
|--|---------------|
| <b>1 – Introdução .....</b>  | <b>06</b>     |
| <b>2 – Objetivos Gerais .....</b>  | <b>10</b>     |
| <b>3 – Hipótese de Trabalho .....</b>  | <b>12</b>     |
| <b>4 – Justificativa .....</b>   | <b>13</b>     |
| <b>5 – Considerações Metodológicas .....</b>   | <b>15</b>     |
| <b>6 – Considerações sobre alguns conceitos analíticos .....</b>   | <b>22</b>     |
| <br><b>CAP.1 – PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NA AMÉRICA LATINA: O PROTAGONISMO DO ESTADO .....</b>              | <br><b>46</b> |
| 1-Considerações iniciais .....   | 46            |
| 2-O Protagonismo do Estado .....   | 49            |
| 3-O modelo predominante de Planejamento .....  | 51            |
| 4-A “crise do planejamento” .....  | 53            |
| 5- As “promessas pendentes da centralização” .....   | 62            |
| <br><b>CAP. 2 – CRISE E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NOS ANOS 80: O PROTAGONISMO DO MERCADO .....</b>          | <br><b>65</b> |
| 1.Considerações Iniciais .....   | 65            |
| 2.A crise da década de 80: interpretações .....  | 67            |
| 2.1.A questão da dívida externa .....  | 67            |
| 2.2.A crise do “Estado Provedor” .....   | 69            |
| 2.3.A crise fiscal do Estado .....   | 72            |
| 3. As reformas Extruturais e “o novo modelo de estado”:desregulação, privatização e descentralização ..... | 75            |
| 4. O impacto social da crise e das políticas de ajuste .....   | 83            |
| <br><b>CAP. 3 – O MOVIMENTO DAS REFORMAS EDUCATIVAS: A DESCENTRALIZAÇÃO DE GESTÃO .....</b>                | <br><b>89</b> |
| 1.Considerações iniciais .....   | 89            |
| 2.A consciência da crise e o movimento das reformas educativas .....                                       | 90            |
| 2.1.A consciência da crise .....   | 90            |
| 2.2.O movimento das Reformas Educativas .....  | 96            |
| 3.Reformas Descentralizadoras: o curso real do processo .....  | 100           |
| 3.1.Chile .....  | 101           |
| 3.2.México .....   | 107           |
| 3.3.Argentina .....  | 113           |
| 3.4.Colômbia .....   | 116           |

|  |     |
|--|-----|
| 3.5. Brasil .....  | 122 |
| 4.Aspectos comuns aos processos descentralizadores na região ..... | 129 |

## **CAP.4 – TENDÊNCIAS DA DESCENTRALIZAÇÃO E O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL .....**

134

|  |     |
|--|-----|
| 1-Considerações iniciais .....                                   | 134 |
| 2-As “racionalidades” da Descentralização e o Planejamento ..... | 136 |
| 3-O Planejamento na Descentralização pró-Mercado .....           | 145 |
| 4-O Planejamento na Descentralização pró-Sociedade .....         | 159 |

## **CAP.5 – PLANEJAMENTO E DESCENTRALIZAÇÃO: EM BUSCA DE UMA TEORIA DE AÇÃO .....**

171

|   |     |
|---|-----|
| 1-Considerações iniciais .....                                    | 171 |
| 2.A alternativa “prospectiva” e “estratégica” .....               | 172 |
| 3.A descentralização como “projeto político autônomo” .....       | 174 |
| 4. O “planejamento estratégico interativo” .....                  | 177 |
| 5.As dificuldades objetivas de um projeto político autônomo ..... | 179 |
| 6.Planejamento, descentralização e participação política .....    | 183 |
| 7.A emergência do “Terceiro Setor” .....                          | 192 |

## **-Considerações Finais .....**

195

## **-Referências Bibliográficas .....**

204

---

## RESUMO

Este projeto de pesquisa tem por objeto de estudo, as tendências predominantes no Planejamento em geral e no Planejamento Educacional na América Latina, durante a crise econômica dos anos 80 e seus desdobramentos nos anos 90.

Esta crise, a mais prolongada já vivida pelo conjunto dos países latino-americanos, tem origem no esgotamento do modelo econômico dos anos 50 a 70, onde se observou o protagonismo do Estado no desenvolvimento econômico e social latino-americano, tendo se precipitado com a crise do endividamento externo.

A crise levou os governos latino-americanos a iniciarem uma série de reformas e ajustes estruturais do Estado nos quais a área social e, nela, a educação, é profundamente atingida. Ao mesmo tempo, os governos iniciam várias reformas educativas com o objetivo de adequar os sistemas educacionais às exigências produtivas, tecnológicas, sociais e culturais. A ênfase destas reformas recaiu, no contexto da crise, nas formas de gestão dos sistemas educacionais, destacando-se as iniciativas de descentralização.

Para a análise da descentralização, esta pesquisa utiliza-se de uma perspectiva que destaca a rearticulação das relações entre o Estado, o Mercado e a Sociedade. Esta rearticulação modifica o papel do Estado no campo social e, especialmente, o papel dos planejadores públicos, determinando, igualmente, a busca de novas metodologias, novos marcos teóricos e conceptuais e novas teorias de ação em relação às formas tradicionais de se planejamento, levando em conta a preocupação em se retomar a governabilidade e a legitimidade.

---

## ABSTRACT

This research project has for studding objective, the predominate tendencies on general planning and educational planning in Latin America althrough 80's economical crisis and effects on 90's.

This crisis, the longer lived by the group of Latin American countries, has the origin on the 50's till 70's economical model wasting., where was possible to watch the protagonism from the State on the latin american social economic development, has been hasty with the debt crisis.

This crisis took the latin american government to start a serie of reforms and structural adjustments on the State, which, the social area and inside the education, is hardly hitten. On the same time, several educationals reforms are started with the objective of adapt the educational system, to the productives requirements, technologies and cultures. The emphasis of this reforms repressed, on the crisis context, on the way of education gestion, highlighting the decentralization initiatives.

With the objective of analyze the decentralization, this research uses a perspective which highlight the rearticulation of relationships between the State, the Market and the Society, that change the role of State on the social area , and specially, the role of public planners , motivating, the search for new methodologies, new theoretical and concepts frame, and new action theories in relation the traditional ways of planning the education, considering the concernement in recover the governability and the legitimacy.

---

## **1 – Introdução**

Desde os anos 80 têm-se realizado importantes eventos internacionais, com o objetivo de discutir os rumos do planejamento e da gestão da educação na América Latina, com significativa participação de dirigentes de ensino, estudiosos da problemática educacional e especialistas em planejamento educacional.

A maioria desses eventos tem sido influenciada pelo pessimismo gerado pelas crises econômicas e pelos efeitos das políticas de ajuste estrutural na área econômica e social mas, simultaneamente, tem-se constituído em um importante espaço para o questionamento, a indagação e a busca de novas perspectivas em termos de planejamento e gestão da educação, em função das promessas trazidas pela redemocratização.

Modelos de planejamento, inspirados em menor ou maior escala no projeto socialista ou no paradigma desenvolvimentista, têm merecido, desde os anos 80, um tratamento bastante crítico como se pode observar nos estudos sobre a necessidade de uma reconceptualização teórica no campo do planejamento e na formação de planejadores educacionais. “Formadores de formadores” de especialistas em planejamento têm refletido sobre esses modelos e buscado alternativas para a década de 90, com vistas ao Terceiro Milênio, levando-se em conta as profundas mudanças econômicas, sociais, culturais, tecnológicas e seus efeitos nos setores educacionais (Cf. “Congresso Gestão e Planejamento para o Desenvolvimento da Educação”, Síntese final, México, 1990).

Essa problemática, embora mundial, é muito mais importante e urgente nos países periféricos ao capitalismo central, particularmente nos países latino-americanos, sobretudo após a crise da década de 80 quando se estabeleceu entre os educadores a consciência de que “algo precisava mudar”, já que os modelos educacionais das décadas anteriores pareciam ter-se esgotado e os sistemas educacionais, predominantemente mantidos pelo Estado, precisavam adequar-se às transformações que estavam ocorrendo na economia e na sociedade.

Essa discussão esteve presente – e de certa forma, ainda está - na orientação das políticas de ajuste econômico e das reformas estruturais nas quais os países latino-americanos, em sua maioria, engajaram-se como tentativa de não apenas superar a crise

mais longa de sua História, mas fazê-lo em condições favoráveis no contexto da chamada “globalização”. As reformas desencadeadas no final dos anos 80, com continuidade nos anos 90, tiveram como alvo principal o Estado, ator e gestor das políticas sociais e, diretamente, o Planejamento como seu principal instrumento de intervenção econômica e social.

O setor educativo tem sofrido os efeitos das políticas de ajuste e das reformas estruturais com muito mais profundidade do que os outros setores. Aos planejadores educacionais tem se colocado a necessidade de procurar compreender a orientação das reformas estruturais em sentido amplo: o modelo de Estado que se configura no fim da presente década e, principalmente, o sentido das reformas educativas por iniciativa dos governos latino-americanos ou por influência dos organismos internacionais.

Este trabalho coloca-se, pois, como uma tentativa de compreender esses dois movimentos que se inter cruzam na América latina: o da *reforma do Estado*, fortemente condicionada pelo contexto de crise e de ajuste econômico e o das *reformas educativas*, particularmente no campo da gestão, enfatizando a adequação dos modelos predominantes do planejamento frente às novas exigências que se colocam, em termos conceituais e metodológicos, para a atuação dos planejadores educacionais.

Uma das questões que mais tem estado presente nos debates sobre a reforma do Estado e as reformas dos sistemas públicos de ensino latino-americanos, é a da **descentralização da gestão**. Não é um debate recente, mas ressurge a partir dos anos 80, no contexto da transição democrática e da crise econômica que abalou a América Latina seguida por medidas de ajuste estrutural e de busca de um novo modelo de organização do Estado.

As demandas por descentralização de gestão de políticas sociais, principalmente de saúde e de educação, no contexto da transição democrática, motivadas pelo movimento de participação política e democratização da sociedade, envolveram os mais diversos grupos sociais e partidos políticos em todos os países latino-americanos recém-saídos dos regimes autoritários. Embora em alguns países de tradição federativa, a descentralização já fora, inclusive, incluída nos textos constitucionais, na prática, o poder central (governo federal)



continuou se reservando o direito de estabelecer as diretrizes e controlar os recursos a serem investidos na área social.

No caso particular da América Latina, a centralização político-administrativa é um dado do processo histórico de formação do Estado. Mesmo o estabelecimento de um sistema político federativo – como nos casos do Brasil, da Argentina e do México – não foi suficiente para romper o centralismo decisório. Os governadores de Estado (ou das Províncias) sempre procuraram estabelecer com o poder central um esquema de “bom relacionamento” para a obtenção de recursos que permitissem gerir seus problemas regionais. As autoridades e lideranças regionais e locais habituam-se, desde cedo, a buscar recursos junto aos governadores e às vezes, diretamente junto ao Executivo Federal, estabelecendo-se, pois, uma linha hierárquica de dependência em que se torna muito difícil distinguir, na liberação e aplicação de recursos públicos, o que é resultado de decisões de *planejamento* e o que é de intermediações políticas (apoio político em troca de verbas).

A inclusão, portanto, da descentralização nos textos constitucionais, sofreu, desde cedo, a resistência de dirigentes que temiam não só a transferência de responsabilidades de gestão sem os recursos necessários, como também exigia uma mudança de comportamento político em virtude das alterações das relações políticas entre centro e periferia. No caso particular dos sistemas educativos, também não foi, inicialmente, consensual a descentralização: na década de 60, temia-se a “desorganização e anarquia” a que um sistema descentralizado poderia conduzir o ensino, se o governo federal deixasse de assumir suas responsabilidades e as transferisse unilateralmente para Estados e Municípios (Lauro de Oliveira Lima, “O Impasse na Educação”, 1969).

Mas, com a crise econômica e a crise do Estado, a descentralização é retomada como um dos principais aspectos da reforma de gestão das políticas sociais. Estabelece-se consenso em favor de processos de descentralização, como instrumento para melhorar, qualitativamente, a oferta de serviços público mas uma percepção pouco clara quanto à forma pela qual ela deveria ser implementada e quanto ao papel que deveria restar ao poder central, seja nos países unitários, seja nos países federais. A descentralização colocou-se como um consenso em termos de reforma educativa, apesar do risco de ser apropriada por grupos políticos cuja percepção de “reforma” limitava-se à visão neoliberal de redução dos

gastos e supressão da intervenção do Estado na área econômica e social e pelo risco de reproduzir formas centralizadas de gestão nas regiões e localidades (Cf. Sander, “Gestão da Educação na América Latina”, 1995).

Interessa-nos, fundamentalmente, contribuir para a reflexão sobre *o planejamento e a atuação dos planejadores num contexto de gestão descentralizada*, que nos anos 80, apontou para um cenário no qual descentralizar poderia significaria a omissão da responsabilidade estatal no campo social. A descentralização é um processo aberto, complexo, no qual está empenhada a maioria dos governos latino-americanos, dentro das peculiaridades histórico-estruturais de cada país. É, desta forma, uma temática regional e, inclusive, dimensão comum de políticas de gestão, pela qual se batem, inclusive, organismos internacionais com forte influência na orientação das políticas educacionais latino-americanas, coincidentemente, os mesmos que defendem políticas homogêneas de estabilização econômica e de ajuste do Estado para a região.

Paradoxalmente, é defendida como uma forma de articulação entre o *global* e o *local*, necessidade “objetiva” da globalização e de adequação da educação às suas exigências produtivas e tecnológicas quando, há menos de três décadas atrás, seria considerado um “suicídio” face à necessidade de fortalecer o poder central do Estado, no contexto da “planetarização econômica e cultural”.

Permaneceu, entretanto, como um campo nebuloso na gestão de políticas sociais – e seus sistemas correspondentes – a questão do **planejamento** em um contexto de descentralização. A eficácia do planejamento, como uma das dimensões da gestão, depende muito das instâncias intermediárias e locais do Estado e mais ainda, de quem exerce, em um dado momento, o poder político. É dimensão de governo ou, na acepção de Carlos Matus (“Planificación y Gobierno”, 1987), de *capacidade de governo* que, na experiência histórica latino-americana, sempre significou o *governo federal* e/ou o *governo estadual* que sempre levantou dúvidas quanto à capacidade efetiva das instâncias regionais e locais em assumir responsabilidades de planejamento e de gestão, sem a presença de um poder central.

Pretende-se, assim, avançar a problemática desta pesquisa, um pouco além dos inúmeros trabalhos que têm abordado a descentralização na América Latina, ao explorá-la

com a preocupação de identificar em que medida um processo de descentralização interfere nas formas tradicionais de se planejar e, conseqüentemente, quais os novos problemas propostos aos planejadores em termos teóricos e metodológicos.

Tenta-se, desta forma, compreender a descentralização propriamente dita e, simultaneamente, as mudanças que se faziam necessárias na atuação dos planejadores, naquele contexto, assumindo o pressuposto de que caberia a estes profissionais, um papel fundamental na viabilização *planejada* da descentralização, para que ela produzisse os resultados que, em tese, dela se esperava, enquanto consenso de reforma educativa na América Latina.

Colocamo-nos, pois, na posição do *planejador frente à descentralização da gestão*, considerando-se o planejamento como dimensão integrante e fundamental da *gestão em sentido amplo* ao lado da *administração* e procuramos refletir sobre algumas questões teóricas e práticas propostas aos planejadores, naquele contexto, para viabilizar e enfrentar os problemas colocados pelos processos descentralizadores, tendo como base as experiências em curso, desde os anos 80, na América Latina.

## **2 – Objetivos**

No final dos anos 80, tomou-se consciência da situação do Estado frente à escassez de recursos e frente às dificuldades de se continuar obtendo ajuda externa, enquanto os governos não colocassem em prática políticas de ajuste e de estabilidade econômica. Os setores sociais – principalmente saúde e educação – passaram a ser questionados principalmente pelos organismos que monitoravam as políticas de ajuste e de estabilidade, quanto ao volume de recursos que dispendiam e às suas formas de gestão, que comprometiam o orçamento do Estado e reduziam sua capacidade de “investimento produtivo”.

A maioria dos governos latino-americanos, havia iniciado uma série de reformas educativas, pressionado pelas demandas sociais e políticas dos anos 80, no sentido da democratização e da universalização do ensino mas que foram reorientadas, em função da

nova conjuntura mundial e regional e das pressões dos organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Estes organismos já vinham criticando com frequência o desempenho do Estado no campo social e, em particular, no educacional, bem como realizando diagnósticos pessimistas sobre a educação. Ao mesmo tempo, têm proposto um conjunto de medidas de forma mais ou menos homogênea para toda a região, com o objetivo de adequar os sistemas educativos à uma conjuntura de crise.

Tendo este contexto como pano de fundo, os objetivos gerais que esta pesquisa pretende atingir, são:

1 – Identificar o(s) modelo(s) predominante(s) de planejamento até o início dos anos 80 e as tendências que se estabeleceram a partir da discussão motivada pela conjuntura de crise econômica e pelas políticas de ajuste na América Latina;

2 – Verificar as relações entre as reformas estruturais em curso na América Latina, notadamente as que atingiram o Estado e as propostas de gestão e de planejamento do ensino;

3 – Identificar o caráter das reformas educativas propostas de forma geral para a América Latina em consequência da crise dos anos 80, com desdobramentos nos anos 90, no plano da gestão dos sistemas educativos, particularmente as reformas na direção da **descentralização de gestão**;

4 – Identificar, na literatura produzida nos anos 80 e 90, as diferentes visões sobre a descentralização e as interpretações sobre o que ela significava, de fato, nos países latino-americanos, cuja organização político-administrativa é centralista;

5 – Analisar as relações existentes entre as propostas de descentralização do ensino e as propostas de reforma e reconstrução do Estado na América Latina, a partir do contexto de crise dos anos 80 e de seus desdobramentos nos anos 90;

6 – Identificar as consequências dos processos descentralizadores em curso na região para o Planejamento enquanto uma das dimensões, ao lado da Administração, da Gestão dos Sistemas Educacionais e os problemas práticos e teóricos que se colocam para os planejadores, a partir da perda do monopólio do Estado sobre o planejamento e gestão da área social e, particularmente, da área educacional.

### 3 – Hipótese de trabalho

A consideração das experiências de descentralização iniciadas na América Latina e a leitura crítica dos inúmeros trabalhos publicados nos anos 80 e 90, sobretudo pela CEPAL e pela UNESCO, levaram-nos a formular uma hipótese sobre que se passava no contexto de crise dos anos 80 e do possível **cenário** que se configurava para a década seguinte e suas implicações para o planejamento educacional.

Se as **mudanças nas formas de gestão** da área social na América Latina eram parte das iniciativas de reformas do Estado promovidas pelos governos desde a crise dos anos 80, também tiveram com objetivo criar as condições institucionais para redirecionar o papel do Estado, como provedor e gestor principal das políticas sociais.

A **descentralização de gestão** foi uma das principais dimensões destas mudanças, mas poderia expressar tanto uma estratégia, no plano da gestão das áreas sociais, para torná-las mais eficientes e eficazes, buscando a universalização e a equidade desses políticas, no quadro de uma *reforma e reconstrução do Estado* quanto uma estratégia para diminuir a responsabilidade do Estado e aumentar a participação de agentes privados.

Em ambos os casos, a descentralização de gestão *abria os sistemas educativos aos requisitos do Mercado e/ou da Sociedade e questionava os modelos tradicionais de Planejamento*, colocando a necessidade de trabalhar com novos modelos teóricos que levassem em conta, *a intervenção de novos e diversificados atores sociais (públicos e privados)* cujos interesses, expectativas e representações sobre as reformas educativas, delimitavam o espaço concreto de atuação dos planejadores.

Desta forma, a descentralização de gestão em curso na América Latina, desde os anos 80, não só redefiniu o espaço de atuação dos planejadores, mas também exigiu-lhes a revisão dos marcos de atuação, em termos *políticos* mais do que *técnicos*, na medida em que, mais do que questões normativas e operacionais, colocou para os planejadores questões referentes à *viabilidade política* da descentralização educativas e, portanto, de sua *legitimidade e governabilidade*.

## **4 – Justificativa**

Desde os anos 80, a descentralização de gestão de políticas sociais, notadamente as políticas de saúde e de educação, tem-se colocado como umas das prioridades dos governos latino-americanos. A ênfase em se conceber e implementar processos descentralizadores, foi motivada em primeiro lugar, pelo clima de redemocratização que se instalou na América Latina, com o fim dos regimes ditatoriais e autoritários e a “deslegitimação” do Estado Autoritário e de suas formas organizacionais centralizadas e tecnocráticas.

Inúmeros trabalhos têm surgido, desde então, por iniciativa das instâncias oficiais de planejamento e gestão da educação ou do setor acadêmico, no sentido de refletir criticamente sobre a experiência recente de gestão da educação na região, sob regimes autoritários ou sobre experiências de descentralização, em geral, localizadas, e sua eficácia para a consecução dos objetivos de universalização, da equidade e da qualidade da educação na América Latina.

A descentralização de gestão, como uma das dimensões do Estado Democrático que as forças sociais e políticas progressistas latino-americanas tentam construir desde os anos 80, tornou-se, desta forma, uma das tarefas mais complexas e mais importantes colocadas aos planejadores educacionais, exigindo-lhes uma reflexão crítica sobre o que significou “planejar a áreas social” na América Latina desde os anos 50, 60 e 70, quando foi hegemônico um modelo de gestão cujo ator principal era o Estado e cuja prioridade em termos de planejamento era o desenvolvimento econômico, ao qual se subordinava o setor educacional.

Ao mesmo tempo em que a crítica de caráter democrático e progressista à gestão centralizada, característica dos governos autoritários, motivava a reflexão em torno da descentralização, os governos latino-americanos viram-se frente à conjuntura da crise econômica que se manifesta, primeiramente, com a questão do não-pagamento da dívida externa (México, 1982).

Tanto a crise dos anos 80 que logo demonstrou ser de caráter estrutural, ou seja, uma *crise do modelo de Estado*, quanto o contexto da democratização, acabaram por impulsionar, embora sob motivações diferentes, os processos descentralizadores e, logicamente, o debate sobre suas tendências e resultados em termos políticos e sociais.

Apesar da profusão de trabalhos, dentro de diferentes perspectivas teóricas e apesar da discussão crítica sobre estilos e modelos de Planejamento surgida na América Latina no final dos anos 80 (como os textos divulgados pela CEPAL em 1987), sob o impulso da democratização e da crise do Estado, não surgiram muitos trabalhos com o objetivo de discutir especificamente as relações e os mútuos condicionamentos entre **descentralização** e **planejamento** que continua sendo um campo pouco explorado.

A descentralização, é, em si, um problema *de* planejamento, na medida em que, ao se transformar em prioridade de governo e do projeto político do grupo ou grupos que eventualmente ocupam o poder no Estado, deve ser implementada ( pelo menos se espera), de forma planejada. É igualmente, um problema *para* o planejamento e os planejadores – um problema, na época, relativamente - quando considerada em um contexto particular de crise e de democratização, em que as formas tradicionais de gestão centralizada se esgotavam e já estavam em curso as experiências de descentralização, iniciadas nos fins dos anos 80 e nos anos 90, pela maioria dos governos latino-americanos.

Procuramos, desta forma, dar uma contribuição, primeiro, para a compreensão de alguns dos múltiplos aspectos que envolvem um processo de descentralização de gestão, a partir de alguns estudos já existentes e amplamente divulgados nos anos 80 e 90 e simultaneamente, considerar de forma particular, o **planejamento**, no sentido de contribuir para a fundamentação teórico-prática sobre o planejamento educacional e suas possíveis tendências em um contexto em que se implantam nas áreas sociais, de forma cada vez mais consensual e generalizada, formas de gestão descentralizadas.

Se há alguma importância neste trabalho, ao nosso ver, é que os processos de descentralização, iniciados nos anos 80, constituem ainda hoje um quadro controvertido e complexo. Existem ainda problemas fundamentais que desafiam a capacidade técnica e política dos planejadores e continuam estimulando a reflexão sobre os rumos do planejamento público estatal latino-americano (e educacional, em particular). Ao findar os

anos 90, nada nos autoriza a dizer que a região *superou definitivamente suas crise e já definiu um modelo de Estado que expresse, efetivamente, um consenso político e social.*

Achamos que muito do que este trabalho se propõe a discutir, ainda guarda, portanto, certa atualidade

## 5 - Considerações metodológicas

Nossa análise tem como ponto de partida a década de 80 e o contexto de crise – ou de crises – que a caracterizou, considerando-a uma década “divisora de águas” em termos de **atuação do Estado** no campo das políticas econômicas e sociais e do **planejamento** como instrumento de intervenção do Estado na realidade econômica e social.

As propostas de mudança nas formas de organização e de gestão dos setores responsáveis pelas políticas sociais, entre os quais encontra-se o setor educacional, são enquadradas, portanto, no quadro geral de **mudança das formas organizacionais do Estado** motivadas pelas próprias formas de gestão daquelas políticas. A *gestão* é considerada aqui na dimensão mais ampla do que mera *administração* das organizações, incluindo também o planejamento.

A recuperação da trajetória do planejamento em geral e do planejamento educacional na região desde os anos 50, objetiva rever, em grandes linhas, o **papel protagônico do Estado** na implantação da ordem capitalista na América Latina, na condição de *ator principal do planejamento* e a conseqüente construção de seu aparato político-institucional e, posteriormente, o **protagonismo do Mercado** no contexto de crise econômica e de reforma do Estado.

Os reflexos da situação de crise no planejamento latino-americano, têm como referência a produção teórica da CEPAL no final dos anos 80, em que se pode detectar uma posição consensual entre teóricos de diversas tendências e especialistas quanto ao *esgotamento das formas tradicionais de planejamento* das décadas anteriores, fortemente ligadas ao Estado como agente principal da modernização econômica e, ao mesmo tempo, o predomínio de estilos, modelos, conceitos, etc., de planejamento a partir de marcos teóricos



originados da área econômica, portanto, dentro de um universo conceitual e metodológico bastante restrito, mas “aplicável” a todos os setores, inclusive os setores sociais (Cf. Carlos A. de Mattos, “Planos versus Planificación na experiência latinoamericana”, CEPAL, 1987).

Tenta-se compreender a especificidade da “crise dos anos 80” e em que sentido ela foi diferente das crises anteriores. No caso da América Latina, a análise se detém no impacto da crise econômica e nos efeitos das políticas de ajuste na área social e, posteriormente, em algumas das tendências de “reformas estruturais do Estado” que passam a ser propostas pelos governos da América Latina. Utilizamos, basicamente, os estudos da CEPAL sobre as tendências de reformas do Estado que surgem na região no final dos anos 80 e o material pesquisado na OREALC/UNESCO, em que se discute amplamente a “crise da gestão educativa” e a agenda de reformas educativas para a década seguinte.

A descentralização é analisada aqui como um dos principais aspectos das **reformas educativas** que estão em curso na América Latina, particularmente como uma **reforma educativa macropolítica**, utilizando aqui o conceito de Carnoy & Levin (“Escola e Trabalho no Estado Capitalista”, 1987), para os quais “são macropolíticas as reformas educativas mais abrangentes que representam alterações da gestão e do controle do ensino”, ou seja, “enquanto as mudanças micropolíticas dizem respeito a modificações nas funções decisórias entre os grupos internos ao processo escolar – estudantes, professores, administradores – as macropolíticas dizem respeito ao controle global do empreendimento educacional”. Assim “a natureza universal dessas mudanças indica que provavelmente terão consequências profundas sobre as características micropolíticas e técnicas da educação, entre elas, o deslocamento da oferta da educação das *escolas* para os *mercados educacionais* e para os *locais de trabalho*”.

Discute-se, neste trabalho o *cenário* no qual se retomam os processos de descentralização na região e que condiciona a atuação dos planejadores, cenário este fortemente influenciado pelo contexto de crise iniciada dos anos 80 e seus desdobramentos na década seguinte.

Destacamos como característica deste cenário, o entrecruzamento de duas tendências: uma, “pessimista”, em que a descentralização ocorre (e ao mesmo tempo

contribui) para a consolidação da “modernidade neo-liberal” (Latapi, 94) e na qual predominam os valores do Mercado na determinação das políticas sociais e outra, “otimista”, em que prevalece a “modernidade democrática”, na qual predominam os valores sociais, comprometida não apenas com a eficiência, mas também com a eficácia, enfim, com a equidade daquelas políticas (Garcia, 1990; Latapi, 1994).

As tendências da descentralização no cenário acima, baseiam-se nas reflexões sobre as experiências de descentralização na América Latina, produzida, desde o final dos anos 80, em seminários, encontros e eventos diversos patrocinados por organismos internacionais ou órgãos governamentais latino-americanos, principalmente, o material disponível na OREALC/UNESCO (Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe). As informações sobre o “estado do Planejamento Educacional” na região dos anos 80, são aquelas divulgados na pesquisa do CINTERPLAN (1987), no Congresso Internacional de Gestão para o Desenvolvimento da Educação (México, 1990) e em seminários promovidos pela OREALC, voltados para a temática dos novos papéis dos planejadores educacionais na presente década.

Trabalhamos, também, com textos de responsabilidade de investigadores que têm refletido sobre os rumos da descentralização e suas consequências para o planejamento. Esses trabalhos têm apontado, em geral, conforme Juan Casassus (1989), para duas linhas de investigação dos processos de descentralização. Uma, preocupada com os *aspectos político-estratégicos*, procura responder às indagações: por que um Estado centralizado parece disposto a despojar-se de um poder que tradicionalmente lhe compete? Estaria efetivamente interessado em redistribuir poder ou reforçar, em última análise, seu poder central através do debilitamento dos que poderiam ser considerados seus concorrentes ou adversários?

A outra linha de investigação, no qual se coloca esta pesquisa, centra-se no problema da *crise do Estado*, a partir da constatação de seu debilitamento, decorrente da dilatação de suas responsabilidades e funções, num quadro de crise estrutural e que procura “saídas” junto à Sociedade e o Mercado.

Tratamos, de forma geral, os efeitos da crise econômica e das políticas de ajuste econômico na área educacional. Análises detalhadas são encontradas no âmbito da

UNESCO/OREALC, divulgadas periodicamente nos relatórios “Situação Educativa da América Latina” e “Panorama Social da América Latina”. Utiliza-se, também, os estudos feitos por Lagos (88), Tedesco (87) e os estudos de Fernando Reimers (89, 90) sobre o impacto da dívida externa no financiamento da educação na América Latina.

As informações referentes aos efeitos gerais da crise e das políticas de ajuste na área social como um todo, indicam as mudanças evidentes que ocorreram nas prioridades estabelecidas pelo Estado quanto aos seus gastos e investimentos, frente a um contexto de crise. Utilizamos, neste caso, alguns trabalhos em periódicos brasileiros, como por exemplo, a Revista de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, especialmente os números especiais dedicados à gestão da área social na América Latina.

Essencialmente, o material com o qual mais lidamos, foi aquele colhido na OREALC, em Santiago do Chile, durante minha permanência no órgão, ocasião em que mantive contatos com especialistas que colocaram à minha disposição uma série de textos, na ocasião ainda inéditos (hoje, provavelmente já publicados), sobre as tendências do planejamento e da gestão da educação na América Latina. Ainda em Santiago, na CEPAL, tive acesso a alguns dos principais textos sobre planejamento publicados no fim dos anos 80 no âmbito da CEPAL e que, de certa forma, expressam a revisão teórico-metodológica daquele órgão, desde fins dos anos 80, no campo do planejamento econômico e social.

A análise adota, na questão da gestão e do planejamento educacional, uma **perspectiva regionalista** (América Latina e Caribe). Todo o material teórico foi escolhido tendo este critério, com a intenção de somar nossos esforços aos que têm sido feitos por investigadores e dirigentes educacionais, no sentido de se criar uma rede de informações, censos, dados estatísticos, discussões e investigações sobre os problemas comuns de gestão educativa na região.

O enfoque regionalista nas pesquisas educacionais, mesmo sem deixar de levar em consideração a heterogeneidade cultural e política dos países, tenta identificar aspectos comuns, experiências inovadoras que possam ser disseminadas ou soluções que possam ser aproveitadas por um número maior de países, notadamente no campo da gestão. Mas encontra ainda muitas dificuldades.

A falta de integração política e econômica dos países latino-americanos, uma realidade resultante do processo histórico da região; a tradição de se adotar na região, de forma passiva, idéias geradas nos países centrais, sem um trabalho de reelaboração em função da diversa e complexa realidade latino-americana e, ainda, as rivalidades e diferenças entre os países, habilmente exploradas no passado pelos países hegemônicos centrais são obstáculos que ainda dificultam o desenvolvimento desta visão regionalista.

Soma-se a isto, a passividade com que os governos latino-americanos aceitam a influência de organismos internacionais na formulação de suas políticas educacionais e na implementação de reformas com base em modelos gerados nos países desenvolvidos e dificilmente assimilados na realidade cultural e social latino-americana (Cf. Nilson Demange, 91, 94 e Bertussi, 95).

Mas esse enfoque tem avançado, como por exemplo, no reconhecimento de que existe um esforço comum de todos os países da região em reformar seus sistemas educativos face às mudanças ocorridas nos anos 70 e 80. E, igualmente, que se deva realizar esforços para desenvolver análises comparativas sobre os problemas educacionais na região, mesmo dentro de diferentes enfoques e linhas de investigação (Cf. Cecília Braslavsky, “Problemas de la educación y necesidad de la comparación en América Latina hoy”, 1993).

Organismos internacionais como o Banco Mundial e o FMI, têm efetuado avaliações bastante negativas sobre a gestão das políticas sociais por parte do Estado, além de proporem reformas homogêneas para toda a região. Não se deve, obviamente, menosprezar essas avaliações, considerando-se o poder desses organismos na formulação das políticas educacionais na América Latina, em virtude do volume de recursos a título de “assistência externa” à educação, com os quais os governos latino-americanos estão comprometidos.

É estreita, entretanto, a margem de autonomia dos governos latino-americanos na negociação de financiamentos de programas na área social com aqueles órgãos, especialmente se se trata com Banco Mundial. Mas, ao novo ver, isto tem contribuído para fortalecer a idéia de uma frente comum, solidária, entre os governos, para a elaboração de uma agenda mínima de reformas compatíveis com as expectativas e necessidades latino-

americanas. A UNESCO, muito mais aberta à realidade educacional latino-americana, através da OREALC, tem, de certa modo, exercido um papel catalisador na discussão dos problemas educacionais da região.

Na OREALC/CEPAL, obtivemos a maior parte dos textos e documentos desta pesquisa. Acolhendo em seus quadros, técnicos e investigadores de diferentes especialidades; mantendo permanente intercâmbio com os governos da região e instituições acadêmicas, oferece hoje um rico e extenso acervo em termos de documentação e um banco de dados e informações que possibilitam uma visão de conjunto sobre os problemas educacionais da região e referência para as decisões de política educacional.

A questão da descentralização, por exemplo, já se constitui em um campo comum de reflexão naquela instituição. O impacto das reformas do Estado e das políticas de ajuste estrutural nas políticas sociais, a pressão da dívida externa, também já se incorporaram na reflexão educativa regional, já que em todos os países, os gastos sociais, em época de crise, têm-se nivelado, até a disponibilidade efetiva dos recursos orçamentários, em que educação deixa de ser “investimento” para ser “despesa corrente”(Reimers, “Divida externa y el financiamiento de la educación”, 1990).

A descrição das políticas de descentralização do Chile, Argentina, Venezuela, Colômbia, México e Brasil, objetivou coletar aspectos comuns às reformas educativas descentralizadoras nestes países. Justificamos a escolha destes países, em função da similitude de organização política (federalismo do México, Argentina e Brasil), a inspiração neoliberal (Chile) e a frequência com que o modelo colombiano é discutido em âmbito regional (Cf. Programa para a Reforma Educativa na América Latina”, PREAL, 1997).

**Região**, refere-se aqui, à América Latina e o Caribe. Conforme Heinz Steffan (“Globalización y Educación en America Latina”, 1995), novos conceitos têm sido forjados em função da nova ordem internacional, como por exemplo, o de “sociedade global”, “globalização”, “mundialização” e outros, em sua maioria, de sentido ambíguo e pouco esclarecedores. Estudos mais críticos, ao se referirem à utilização de “região” nos estudos e discussões, a relacionam com o denominado “Estado Global” e, consequentemente, com um “Governo Global”, cujas estruturas executivas seriam representadas, no plano militar,

econômico e ideológico, pelas organizações mundiais dominadas pelos países capitalistas centrais (Ianni, “A Sociedade Global”, 1992).

À parte esta visão crítica, o certo é que o tratamento de “região” dado à América Latina e o Caribe, incorporou-se no vocabulário atual a partir dos anos 80, quando fortaleceu-se a idéia de uma realidade cultural e geograficamente heterogênea, mas homogênea, em termos econômicos e sociais e de suas formas recentes de integração no capitalismo internacional. No “receituário” imposto pelos organismos internacionais, para a superação da crise e a implantação de reformas do Estado latino-americano, a expressão é bastante utilizada.

A construção deste texto sustenta-se, fundamentalmente, na idéia de **cenário** que em planejamento, não se confunde com “previsão” ou “exercício de futurologia”, mas trabalha basicamente com *indicações e tendências* da realidade política, social e econômica e que podem ou não ser concretizadas. Procuramos, na diversidade de análises do que estava se passando nos anos 80 e as perspectivas para os anos 90, captar o que Juan Carlos Tedesco, apropriadamente, chamou de o “clima privatizante” da época que, embora não tenha se traduzido, na década de 90, em abandono completo da área social pelo Estado, tem estimulado a “reprivatização” dos setores sociais (Cf. Jacobi, 89; 90).

Na exposição deste trabalho, serão apresentados alguns conceitos analíticos para a compreensão da crise/reforma do Estado e, obviamente, da descentralização. São conceitos que surgem com certa freqüência em todo o texto e que, ao nosso ver, necessitam ser esclarecidos. Mas não constituem, no seu todo, uma perspectiva de análise fechada e articulada.

No **capítulo 1**, portanto, para estabelecer um ponto de partida das discussões sobre descentralização e planejamento, traçamos uma breve retrospectiva histórica do surgimento, desenvolvimento e consolidação do Planejamento e do Planejamento Educacional na América Latina, nas décadas de 50, 60 e 70, nas quais se verifica o *protagonismo do Estado*.

O **capítulo 2** dá seqüência à retrospectiva histórica, centrando-o na década de 80 que consideramos a “divisora de águas” nas discussões sobre Planejamento na América Latina, face ao contexto de crise, no qual ressurgem as propostas de descentralização,

fortemente condicionadas pelo descrédito nos modelos centralizados de gestão, mas que tendem a fortalecer o *protagonismo do Mercado*.

No **capítulo 3**, discute-se as reformas educativas propostas na América Latina, frente às consequências das políticas de ajuste estrutural na área social e os problemas que se colocam para o planejamento educacional e se descreve as experiências de descentralização referidas anteriormente, procurando identificar suas principais motivações, os instrumentos legais e mecanismos políticos utilizados pelo Estado na sua implementação.

No **capítulo 4**, discute-se as tendências possíveis dos processos de descentralização na América Latina, a partir de um contexto de crise e quais as expectativas, predominando uma ou outra daquelas tendências, quanto ao planejamento e à atuação dos planejadores.

No **capítulo 5**, analisa-se os limites dos modelos tradicionais de planejamento em um contexto de gestão descentralizada e as diversas tendências na reflexão teórica que possivelmente, dariam suporte à atuação dos planejadores frente aos obstáculos e dificuldades para a viabilização de um projeto de reforma educativa no sentido da descentralização.

## **6 – Considerações sobre alguns conceitos analíticos**

Cristián Cox (1988), em seu estudo sobre as reformas educativas do Chile, primeiro país latino-americano, no bojo da crise dos anos 80, a introduzir reformas de caráter neoliberal em sua economia, afirma que aquelas reformas haviam estabelecido “uma dinâmica macroestrutural que define e redefine continuamente as relações entre o **Estado** e o **Mercado**, com reflexos no campo das políticas sociais”. Segundo ele, os novos eixos da política educacional no contexto histórico latino-americano, a partir da experiência chilena, traçavam-se em função da introdução do **Mercado** como mecanismo regulador de políticas no campo social.

Na análise dos processos de descentralização, aproveitamos parte da perspectiva deste autor, que introduz no campo educacional, a temática do “Estado *versus* Mercado” e

que, de certa forma, é subjacente à maioria das discussões sobre Planejamento no capitalismo (Cf. Francisco Oliveira, “Planejamento e poder: o enigma transparente”, 1982 e John Friedman, “Planning in the Public Domain”, 1987).

Considerando-se nosso objeto de estudo, introduzimos, juntamente com o **Mercado**, a **Sociedade**, face a um processo em que é possível distinguir “interesses sociais” que não são, necessariamente, coincidentes com os do setor econômico privado ou com os interesses da burocracia estatal - como os interesses sociais na educação.

O objetivo é, justamente, evitar a visão dicotômica que se tornou predominante no contexto da crise econômica para a análise das reformas estruturais dos anos 80 – e seus desdobramentos nos anos 90 – e que ignorou, de certa forma, o caráter das políticas públicas como *políticas sociais* limitando-se a uma interpretação do tipo “vícios do Estado” x “virtudes do Mercado”, como se, nos processos sociais, houvesse um jogo de soma zero e que não fosse possível ao Estado executar *com eficiência e eficácia* uma estratégia de reformas *em conexão com os interesses sociais* e assim, revitalizar suas relações com a Sociedade (Cf. Eli Diniz, “Governabilidade, Reforma e Democracia”, 1995).

No caso da América Latina, entendemos ser possível considerar três instâncias ou três “campos” que modificam suas relações com a educação, a partir das reformas educativas. Os diagramas que se seguem, tentam ilustrar uma tendência que se pode notar tanto nos países federalizados como o Brasil, Argentina e México, quanto nos países de sistemas políticos unitários, onde a descentralização modifica as relações políticas entre o poder central e os poderes regionais e locais e tanto interfere quanto é limitada por estas relações (Cf. Silvia González, “La descentralización educativa y el orden política: países unitarios e federales, 1994).



Diagrama 1

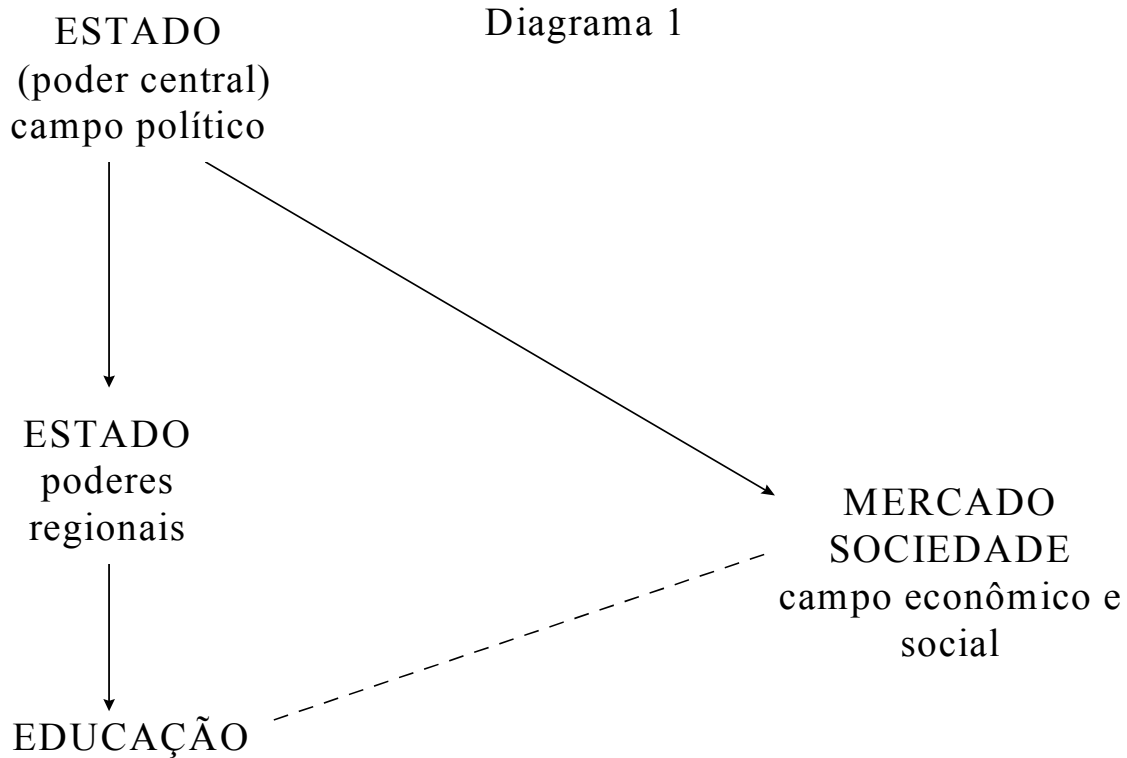
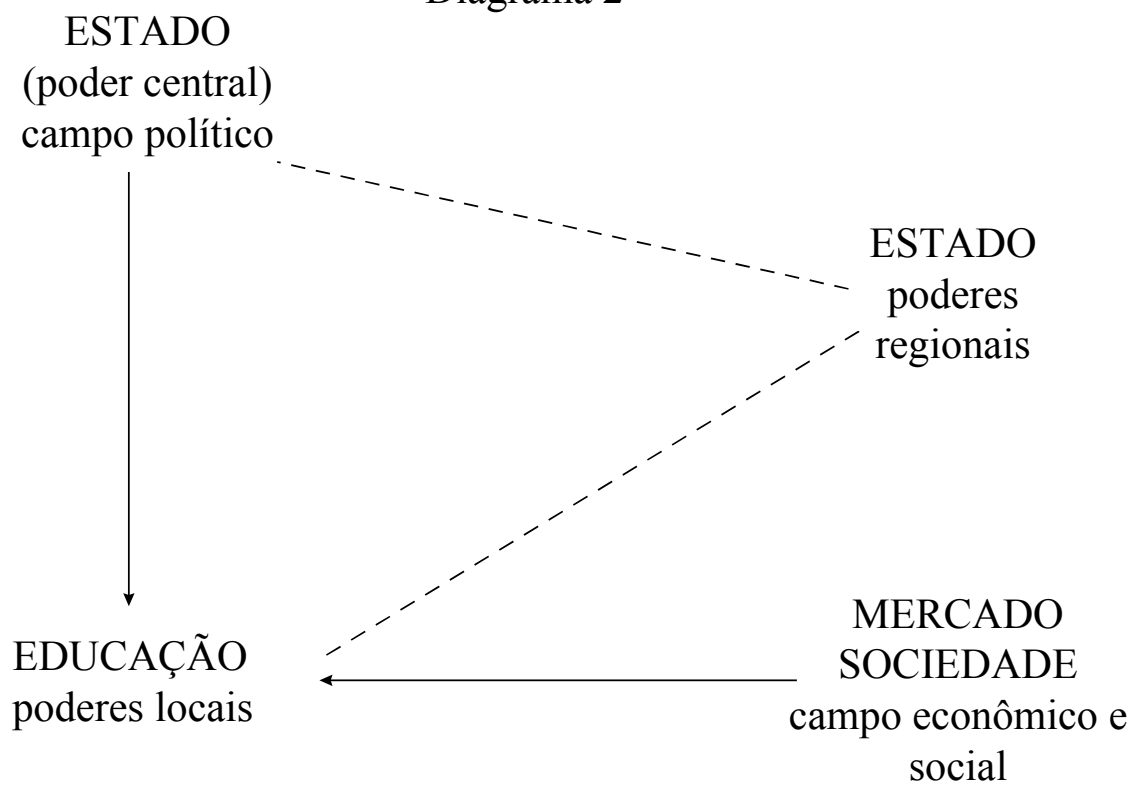


Diagrama 2



Procura-se, desta forma, entender as reformas educacionais e, particularmente, a descentralização, como condicionadas por um campo político, um campo social e um campo econômico e neles, **atores** representativos de forças e interesses econômicos, políticos e sociais. Fazemos uma distinção entre **atores** e **agentes** nos processos sociais e econômicos, em virtude do papel que desempenham dentro ou fora do aparato do Estado (M. Wolfe, “Agentes del Desarrollo”, 1987).

Wolfe classifica os diferentes tipos de “agentes” presentes no desenvolvimento econômico e social latino-americano, desde dirigentes e representantes políticos, *planejadores* e burocratas; capitalistas, empresários e sua tecnocracia; dirigentes sindicais, religiosos, estudantis, de movimentos sociais e de associações profissionais, proprietários dos meios de comunicação, acadêmicos e intelectuais, etc. Os planejadores dos quais se refere Wolfe, são os “planejadores estatais”. Encontram-se, quase sempre, em uma situação ambígua, na medida em que a eficácia de sua atuação, depende quase sempre de outros atores e agentes – sejam os que detém, de fato, o poder político e decidem sobre os planos, sejam os que devem executá-los nas instâncias intermediárias.

Cecília Braslavsky (1988), considera que, além dos atores especificamente educativos (docentes, pais e alunos), os principais atores presentes na gestão do ensino na América Latina, são definidos *a partir da economia* (empregadores e trabalhadores organizados), da *ideologia* (setores neoliberais) e da *política* (partidos políticos e demais grupos e instituições presentes e atuantes no cenário político de cada país). Embora todos formulem demandas por educação, em geral, tendem a deixar o sistema educacional “entregue à sua própria lógica”, interferindo muito pouco nas políticas de acesso e na definição de programas de ensino.

Os planejadores educacionais, para Braslavsky, encontram-se entre os *atores* educativos e cumprem uma função mediadora com os demais atores. Tal condição exige-lhes certa habilidade para identificar os demais atores, suas demandas e representações particulares sobre a educação, sua capacidade de interferir nas políticas educacionais e sua representatividade política, para formulação e execução dos planos educacionais.

Já Carlos Matus (87, 93), utiliza a categoria “atores sociais e políticos”, em seus estudos críticos sobre o planejamento na América Latina, considerando-os sempre de forma coletiva, representativos de interesses econômicos e sociais diversos, inclusive, interesses políticos, como os Partidos e o Governo. No setor educativo, de forma simplificada, Pedro Latapi (1994), utiliza a categoria “atores significativos” em um processo de reforma educativa: o Estado, os pais de alunos, os educadores e os próprios alunos. Ronald Barnett, citado por María E. Irigóin (“La Educación técnica y la formación Profesional”, 1996), considera que os principais agentes de influência no sistema de ensino são a “Comunidade Educativa”, o “Estado” e o “Mercado”. Neste, encontram-se os “atores representativos dos setores produtivos privados” e os “empregadores” em geral.

Aproveitando os subsídios dos autores acima, fizemos uma distinção entre “agentes” e “atores”. “Agente” significa, neste trabalho, todo aquele que exerce *diretamente* funções (administrativas, pedagógicas) dentro do Estado, no setor privado de ensino ou no setor produtivo e econômico ( no sentido de “agente educativo”, “agente econômico”, etc.). Já “ator social”, consideramos qualquer grupo ou movimento social em condições de intervir de forma organizada em uma política de governo, exteriormente ao projeto político-educativo de quem detém efetiva e formalmente o poder político (Matus, 87; 93) e “ator político”, fundamentalmente, o Governo, o Parlamento e os Partidos Políticos.

Quanto ao **Estado** – evitando aqui longas digressões sobre suas diferentes concepções. o que não é objetivo do trabalho – esclarecemos que, em determinados momentos, pode parecer que estamos trabalhando com uma concepção restrita, “limitando-o a um conjunto de aparelhos institucionais e organizações burocráticas, normas e códigos formais e informais que constituem e representam as esferas públicas e privadas da Sociedade” (Claus Offe, “Problemas Estruturais do Estado Capitalista”, 1984).

Mesmo enfatizando a autonomia do “aparelho de Estado” e de suas funções, não o estamos considerando isolado dos conflitos e lutas sociais e políticas que se desenvolvem no seio da Sociedade. Mesmo agindo como “árbitro neutro” na solução desses conflitos, o Estado acaba “politizando” em demasia suas decisões e enfrentando problemas de *legitimidade* de suas políticas, junto aos agentes econômicos e junto aos demais atores

políticos e sociais. Este esforço permanente do Estado no campo da acumulação capitalista e ao mesmo tempo de *legitimação política*, tem a ver com uma questão mais de fundo que é dos **direitos políticos** e dos **direitos sociais** que, na evolução do pensamento educacional das democracias liberais do ocidente, estabelece um vínculo entre o **direito à educação** e a **cidadania** e a necessidade de sua garantia pelo Estado (Cf. Vaidergorn, “Educação e Política” 1996).

T.H.Marshall (1967), afirma que as formas organizacionais e institucionais do Estado estão em correspondência com as suas funções políticas e técnicas, constituindo um “aparelho” relativamente autônomo, mas as considera como formas de organização político-administrativa *que se desenvolveram na dependência das relações estabelecidas entre a Sociedade e o Mercado*. Na sua interpretação, essas formas configuram “modelos históricos” de Estado que condicionam, por sua vez, uma concepção determinada de **cidadania** conforme a interpretação do que sejam, em um momento histórico, os **direitos** dos indivíduos.

Desta forma, o conceito de cidadania vem sido ampliado ao longo do processo histórico de desenvolvimento do Estado. A sequência dos direitos integrantes da condição de cidadão, acompanha e entrelaça-se com a própria constituição da sociedade capitalista de mercado e requer novas formas de integração social, em virtude da mudança do padrão de relações que se estabelece entre o Estado, a Sociedade e o Mercado.

Os primeiros direitos são os **direitos civis** que correspondem aos direitos de ir e vir, de liberdade de pensamento, de propriedade, defesa, justiça, credo religioso, etc. Foram instituídos como forma de resistência ao Estado Absolutista do século XVII e seu domínio sobre a vida dos indivíduos e cidadãos. A eles, seguiram-se os **direitos políticos**, base do Estado Liberal do século XVIII e XIX, como participação política, eleições, constituição parlamentar, etc. O Estado já não é uma ameaça, mas um instrumento a serviço dos cidadãos, para potenciar a capacidade transformadora da Sociedade sobre si mesma, através de mecanismos democráticos de construção da vontade política.

Finalmente, no século XX, incorporaram-se ao processo histórico os **direitos sociais**, como seguridade, padrão civilizado de vida, participação na herança social, enfim, garantes do “bem estar dos cidadãos”. A relação entre Estado e Sociedade também não é de

ameaça, mas de dependência para garantir a reprodução biológica e social dos indivíduos. O cidadão é “cliente” de um “Estado Provedor” ou de um “Estado Democrático e Social”. Simultaneamente, desenvolve-se o poderoso aparelho que suporta e torna possível a **gestão estatal** dos direitos sociais que caracteriza este modelo de Estado.

A vigência das relações entre o Estado, a Sociedade e o Mercado constitui um determinado **padrão**, no qual esses direitos têm plena vigência e expressam um consenso entre os atores sociais e políticos. Mas pode ser perturbada por mudanças conjunturais de natureza econômica ou por conflitos relativamente intensos que ampliam ou restringem, no final, a vigência desses direitos. A recomposição deste padrão, em geral, é acompanhada de medidas de **reforma do Estado**, de caráter conjuntural ou estrutural, neste caso, voltadas para restabelecer esse padrão em um novo patamar, em um novo “modelo histórico de Estado”.

No contexto de crise econômica e de crise do Estado nas décadas de 70 e 80, a reforma de Estado correspondeu à visão neoliberal de “redução do Estado” e predominância do Mercado na construção deste novo padrão social. A utilização, neste trabalho, da expressão **reforma** diferenciada de **reconstrução do Estado**, pretende ultrapassar este discurso, reconhecendo a necessidade de um novo modelo de Estado, mas não no sentido de “Estado Mínimo” ou de “diminuição do Estado” mas de uma rearticulação (reconstrução) do padrão de relações com a Sociedade e revitalização de sua capacidade de planejamento e gestão.

**Mercado** é utilizado aqui no sentido de “sistema de mercado”, uma forma desenvolvida das relações de venda e troca e obtenção de lucro e um dos fundamentos institucionais das economias capitalistas, cujas características mais marcantes são: a competição entre agentes econômicos privados; o sistema de preços como guia básico desses agentes; a livre disponibilidade de fatores produtivos, sem ou com atenuado controle do Estado e a livre circulação e compra de bens e fatores de produção (Gurrieri, 87; Heilbrunner, 96).

Pensamos a **Sociedade**, para estabelecer a distinção com os interesses restritos do Mercado, como o conjunto dos indivíduos e grupos sociais, que se relacionam através das inúmeras associações e instituições que mantêm a solidariedade e o consenso entre os seus

membros, em *defesa de seus interesses* e que interferem nas políticas públicas, ou seja, transformam-se em *grupos de pressão* e efetivamente, em *atores sociais e políticos* originados tanto do setor público quanto do setor privado.

Não entendemos, entretanto, **Sociedade e Mercado** como esferas isoladas, mas que estabelecem entre si relações que se articulam *com e através* do **Estado**, em diferentes *modos e graus de intervenção social e econômica* que apareceram no processo histórico de desenvolvimento, transformação e crise do chamado “Estado de Bem Estar” em suas diversas configurações nos países centrais (T. Marshall) ou nos países de capitalismo tardio, em que se tentou estabelecer, de alguma forma, “Estados de Bem Estar” (Cf. estudos coordenados por Sônia Draibe, NEPP, Unicamp, 1989).

A distinção procura, também, dar conta do desenvolvimento de novas formas de sociabilidade social que, aceleradas pela crise, vêm se impondo gradualmente, como resposta à crise do Estado e às transformações do próprio capitalismo. São formas autônomas de ação da Sociedade, em relação ao Estado e ao Mercado que modificam, inclusive, a percepção tradicional do “público”, como sinônimo de “estatal” e que alguns autores chamam de o “Terceiro Setor” (Draibe, 88; Cittadino, 86).

Na busca de novos paradigmas para a análise das políticas públicas”, desde os anos 80, tem-se procurado evitar as dicotomias que caracterizaram os paradigmas explicativos das ciências humanas e sociais predominantes até os anos 70, antes da revolução produtiva e tecnológica e a configuração de uma nova ordem econômica (Cf. Medeiros & Brandião, 1980; Thompsom, 1997).

Na linha desta análise, não haveria, portanto, sentido contrapor Estado x Mercado; liberalismo x intervencionismo, funcionalismo x dialética, atores x estruturas, etc. Consequentemente, o exclusivismo na opção entre as teorias de Estado e da Sociedade teria perdido validade e teríamos adentrado, nos anos 80, em uma fase caracterizada, no campo das ciências humanas, em que “a maior certeza seria a dúvida”. Os clássicos modelos de Estado entraram em crise e busca-se hoje, um modelo de Estado que dê conta da complexidade das transformações sociais, econômicas e culturais.

Mas, no nosso modo de ver, “fim das dicotomias” não é o mesmo que “fim das ideologias” ou o “fim da política e o reinado do econômico”, como tem insistido o

pensamento neoliberal contemporâneo. Não existem, ao nosso ver, argumentos suficientemente fortes, nem a realidade empírica o tem demonstrado, que a sociedade capitalista de mercado tenha a capacidade de resolver todos os problemas humanos e sociais. O capitalismo pode ter, em relação a outros modos de produção, uma dinâmica incomparável em termos de *produção* mas não conseguiu resolver de forma justa os problemas da *distribuição*, exatamente, onde se situa o reino do Mercado (Marx analisou esta contradição em seu “Manuscritos Econômico-Filosóficos”, 1983). Por isso, preferimos manter distintos (embora articulados), a “Sociedade”, o “Mercado” e o “Estado”, através da expressão “**protagonismo**”.

A reflexão crítica sobre o planejamento latino-americano, feita no âmbito da CEPAL, em fins dos anos 80, aderiu a este ponto de vista ao considerar que até os anos 70, os planejadores interpretaram a realidade latino-americana e a atuação do Estado de forma dicotômica., subestimando tanto os agentes econômicos privados, quanto os atores sociais e políticos e que se deveria buscar “perspectivas múltiplas” para a teoria de planejamento (Eduardo D’Acuña, “Nuevas orientaciones para la planificación”, CEPAL, 1987).

A expressão **planejamento**, é utilizada aqui preferencialmente à expressão **planificação**. “Planificação” tem, no idioma espanhol, uma expressão mais ampla do que “planejamento” que tem um sentido mais prático e objetivo, referindo-se aos procedimentos de elaboração de planos, programas e projetos. O que nos interessa, em especial, é o **processo de planejar** propriamente dito, podendo ou não traduzir-se em um documento (plano), materialização do processo. Certos autores, como observam alguns estudos da CEPAL, admitem, inclusive, que o processo de planejamento pode, perfeitamente, ocorrer sem que se materialize em planos, programas ou projetos, quando a ênfase é mais em suas metodologias do que em seus produtos (Carlos A. de Mattos, “Planes versus Planificación en la experiencia latinoamericana”, CEPAL, 1979).

Há uma diferença, entretanto, com a expressão francesa “planification”, utilizada para referir-se ao processo de planejamento juntamente com as atividades administrativas e as atividades políticas, componentes interdependentes de um processo único que é o **processo de governo** (Lamarra & Aguerrondo, 1978). Carlos Matus (87, 93), avançou nesta perspectiva, ao ampliar a dimensão política do planejamento, colocando-o como um

dos instrumentos fundamentais da **capacidade de governo** juntamente com o **projeto do governo** e a **governabilidade** do sistema político. Neste sentido, o planejamento não se limita a uma atividade técnica e especializada, mas a uma prática que se insere em um **processo social** que, em última análise, é construído/reconstruído quotidianamente por uma diversidade de atores sociais, entre os quais, encontram-se os planejadores que podem dar uma contribuição para o *avanço* ou a *regressão* deste processo.

O que diferencia, essencialmente, esta visão da visão tradicional de planejamento, é que, nesta, à exceção dos planejadores, todo o resto é “objeto planejável”. Os demais atores sociais envolvidos no planejamento não teriam, a rigor, “capacidade de planejar” que se torna virtude de um pequeno e qualificado grupo (Giordani, 80; Matus, 87). Detalhamos este aspecto ao discutir as características do “Planejamento Racional-normativo”.

Inserido em um **processo social**, o planejamento é igualmente marcado pela “incerteza de seu devir”, desenvolvendo-se em meio a conflitos ou conciliação de interesses em que outros atores (não necessariamente planejadores profissionais, a serviço de um determinado grupo no poder) têm as suas leituras específicas da realidade, suas estratégias de ação e, em última análise, poder político de fato e, portanto “capacidade de governo” (Matus, 87, 93).

O **planejamento público**, portanto, é entendido aqui como **estatal**, instrumento por excelência da intervenção do Governo (Poder Executivo do Estado) na área econômica e social. A expectativa é a de que o planejamento possa dar **racionalidade** a um **projeto político** do grupo (ou grupos) que ocupa o poder do Estado. Neste sentido, a racionalidade do planejamento assume dimensões tanto técnicas (expressa na relação meio/fins, traduzida materialmente nos planos, programas e projetos), quanto políticas mas que, na prática social, se interrelacionam e se condicionam, embora a dimensão política (o sistema político, as estruturas de poder), tenha papel predominante (Ianni, 71; Ohep, 90).

Na prática, o projeto político de governo – e o planejamento – desenvolvem-se em meio a um processo social em que uma diversidade de atores agem e interagem segundo diferentes racionalidades que não é a racionalidade *do planejamento público*. Como dimensão fundamental da gestão pública, **estatal**, o planejamento deve considerar os



processos sociais, os cenários históricos concretos em que esta gestão se insere e que a motiva a tornar um projeto político tanto “realista” quanto “viável”.

O “realismo” e a “viabilidade” da gestão pública, conforme Carlos A. De Mattos (“Modernización, reestructuración neocapitalista y gestión pública”, 1990), nela incluído o planejamento, significam que ela se desenvolve em meio a um cenário histórica e estruturalmente determinado, onde certos atores sociais e políticos se colocam como protagonistas nos processos decisórios e de ação social. No caso de uma sociedade capitalista, seja nos países centrais ou periféricos, os atores sociais protagonistas são os agentes econômicos privados e a racionalidade dominante, é a **Racionalidade de Mercado** que predomina *nos marcos de uma formação social capitalista*, ao qual o planejamento público não pode contrapor-se integralmente com o risco de inviabilizar-se e “inviabilizar o próprio projeto político”.

Em sua versão social-democrata ou liberal, o “Estado de Bem Estar”, como projeto político democrático no âmbito de uma economia inteiramente regulada pelo Mercado e como alternativa ao socialismo, parecia demonstrar uma possibilidade contrária, ou seja, a de se preservar a iniciativa dos agentes econômicos privados sem o risco de uma contraposição entre a “racionalidade técnica, estatal” e a “racionalidade privada”. Na literatura sobre planejamento no ocidente, esta possibilidade sempre é retomada.

Segundo John Friedman (“Planning in the Public Domain”, 1987), a possibilidade do “planejamento social” ou “estatal” nos limites de uma economia de mercado, constituiu-se, sempre em um tema de discussão política e ideológica, expressando, no fundo, embora teoricamente melhor elaborada (como o constructo neoliberal), o velho dilema que preocupou a economia clássica: “Mercado” ou “Estado”.

Iniciada nos países capitalistas desenvolvidos, esta discussão serviu também de referência para justificar a intervenção estatal nos países capitalistas periféricos, via planejamento. Nos regimes autoritários das décadas de 60 a 80, como demonstrou Couvre (“A Fala dos Homens”, 1989), justificou igualmente a atuação de uma elite tecnocrática para promover o crescimento econômico sob severas restrições dos direitos políticos e sociais – estes, inclusive, passando a depender da benevolência do Estado.

Talcot Parsons (1974), por exemplo, via o planejamento como uma racionalidade, uma lógica capaz de “superar a Racionalidade Liberal” ou de Mercado, cuja suposta eficiência fora questionada pelas crises conjunturais do capitalismo. A sociedade, para Parsons, é uma “sociedade sem classes”, o Estado, o “Estado de todos” e o Planejamento, instrumento para minimizar os efeitos do Mercado, sem necessariamente superar o capitalismo. A intervenção estatal torna-se uma problemática meramente econômica ou social, como uma busca de soluções no seio das instituições da democracia liberal burguesa e das instituições econômicas capitalistas.

A partir de um enfoque moral dos problemas sociais, a sociologia funcionalista, inaugurada por Parsons, entende que os defeitos dos sistemas de socialização, com resultados maléficos para a moralidade social, podem ser enfrentados pelo instrumental tecnológico do Estado de Bem Estar Social, através de programas de educação e de ensino ou de instituições planejadas de controle social. Trata-se, segundo Gouldner (“La Crisis de la Sociologia Ocidental”, 1973), de um “enfoque tecnológico dos problemas sociais” ou, como diz John Friedman (1987), de uma “engenharia social”, onde o Estado de Bem Estar é sinônimo de “junta centralizada de planejamento”.

Karl Mannheim (1972), advogava o “planejamento democrático para a construção de um sistema social”, no qual não predominam os monopólios de grupos, sejam empresariais ou de associações operárias. Seria um planejamento para a justiça social, mais do que para a igualdade absoluta, com diferenciação de recompensas e “status”, sobre a base da genuína igualdade mais do que o privilégio. “Planejamento não para uma sociedade sem classes, mas para uma sociedade que suprima os extremos de riqueza e pobreza”.

Uma sociedade democrática, para Mannheim, teria que ser restritiva, porque nas condições do Mercado, do “laissez-faire”, desaparecem pouco a pouco todos os elementos do conformismo moral e “até hoje não se encontrou outro remédio a não ser a imposição de uma mentalidade comum mediante a doutrinação ditatorial”. O planejamento deve acolher *todos os interesses da comunidade* e seu resultado, o Plano, deve ser *consistente*, equacionando os problemas como emprego, estabilidade social, igualdade de oportunidades, etc. e *indicativo*, dentro de um contexto de “relativa diretividade” para a ação estatal e uma “relativa liberalidade” para a iniciativa privada.

Mas é em Dahrendorf (1974) que a temática de fundo “Racionalidade do Planejamento *versus* Racionalidade do Mercado”, encontra a solução mais original. “A racionalidade do planejamento pressupõe a possibilidade da certeza; todo aquele que supõe essa possibilidade dá um passo no caminho que, de maneira muito previsível, termina na dogmatização do erro (...). A racionalidade do Mercado, ao contrário, pressupõe a incerteza fundamental do nosso conhecimento; as regras do jogo mantêm reversíveis todos os resultados, pois o jogo em questão – o processo político como um todo – não tem fim”.

A alternativa é um meio termo, um equilíbrio entre a Racionalidade do Mercado e a “Racionalidade do Planejamento” (entendida como “Racionalidade Estatal”) ou uma “*racionalidade de mercado sociologicamente refinada*”, no qual os conflitos sociais e econômicos são resolvidos por um jogo entre a livre iniciativa (Mercado) e o poder político, expresso pelo Estado (incluído o Parlamento) e pelos Partidos, inaugurando uma “dialética entre o poder e a oposição”, como força motora da história, mas mantendo a unidade da sociedade capitalista e o “princípio da incerteza” como base da liberdade humana.

John K. Galbraith (75, 82), considerando inócua a contraposição “Mercado x Planejamento” no Estado Industrial Contemporâneo, introduz a noção de “Sistema de Planejamento” que, nas atuais condições do desenvolvimento capitalista, é uma característica do mundo das grandes empresas. Há muito, as grandes firmas capitalistas aderiram ao planejamento (econômico, tecnológico, etc.) construindo com o Estado, o “sistema de Planejamento” e estabelecendo entre eles uma reciprocidade de relações que não só escapa ao controle da Sociedade, como impõe às pessoas seus padrões de consumo e produção. Somente as firmas pequenas, atomizadas, encontram-se efetivamente em “situação de mercado”.

A firma moderna, onde a tecnologia administrativa avança e permite o surgimento de uma burocracia privada, constitui o elemento do sistema de planejamento, porquanto é ela (a firma), a base da oferta de bens e serviços aos consumidores, ao mesmo tempo em que cria e desenvolve novas necessidades individuais e sociais. O poder das grandes organizações cresce e amplia sua capacidade de segurança, desenvolvimento e lucro. Essas metas se realizam na medida em que as grandes companhias, os sólidos conglomerados,

puderem não se subordinar ao Mercado, mas transcendê-lo, impondo seu poder à Sociedade através de acordos, contratos e cooptações.

Quem coordena e orienta esse processo é o “sistema de Planejamento”, através de funcionários, administradores e gerentes que constituem uma “tecnoestrutura” que se relaciona com os dirigentes e burocratas do Estado, transcendendo os limites de um território nacional e formando uma “comunidade internacional de planejamento”. O planejamento para Galbraith, é considerado uma “lógica” ou uma Racionalidade que visa *suplantar porém não substituir* o Mercado.

John Friedman (“Planning in the Public Domain”, 1987), refazendo a trajetória histórica do planejamento público, desenvolveu esta contraposição, partindo do pressuposto de que, *em princípio*, a “Racionalidade do Mercado” ou “Racionalidade Privada” opõe-se ao planejamento público que se rege pela “**Racionalidade Social**”. Friedman utiliza os dois significados de racionalidade como contrapostos: a gestão pública das políticas econômicas, sociais, urbanas, culturais, etc., segundo ele, refletiria permanentemente a contraposição ou “tensão” entre as duas racionalidades. Quando entram em aguda contradição, o Estado enfrenta problemas de *legitimidade* quanto à sua atuação e, muito provavelmente, de *governabilidade* quando os agentes econômicos reivindicam, inclusive, o “não-planejamento público”.

A “governabilidade” e a “legitimidade”, analisadas numa perspectiva mais ampla de **poder** ou mais especificamente, de **poder político**, é uma temática que vem sendo objeto de reflexões desde a formação e consolidação das democracias liberais no século XVIII (Gèrard Lebrun, “O que é poder”, 1981).

A diferença entre um poder que se exerce mediante a autoridade e a coerção e o poder que é consensual e aceito independentemente da coerção, está na *legitimidade*. Mas, em geral, afirma Lebrun, o “poder político” nas democracias ocidentais, refere-se às organizações encarregadas de fazer as leis ou zelar pelo cumprimento delas e que constituem o Estado: nelas reconhece-se a autoridade fundada tanto na *legalidade* como na *legitimidade*.

Dentro dos padrões políticos ocidentais, conforme Lebrun, a fronteira entre a legalidade e legitimidade é bastante tênue. O poder político do Estado e, portanto, sua

autoridade, sustentada pelo aparato jurídico-legal, só se constituiu e se manteve, na medida da legitimidade a ele concedida pelo consenso hegemônico de um conjunto de forças sociais, econômicas e políticas que constituem a “Sociedade”.

Espera-se deste poder, a capacidade de *instaurar normas e comportamentos* e de garantir uma determinada ordem através da *efetividade das leis* em um determinado território, isto é, a *governabilidade*. A perda de qualquer uma das duas dimensões do poder implica quase sempre, em crise de poder político, em *crise de Estado*.

Na América Latina, o tema da governabilidade foi introduzido nos anos 60 e 70 por influência de Samuel Huntington (“Political Order in Changing Societies”, 1968) e distanciou-se, de certa forma, de suas raízes liberais, como aquelas destacadas por Lebrun, adquirindo um sentido conservador na orientação das políticas públicas por parte do Estado e as formas de atuação dos planejadores. A explicação deste “desvio” pode ser encontrada na forma pela qual os governos latino-americanos administraram a área social “para manter a governabilidade” em um contexto de crise econômica.

Nesta perspectiva, a autoridade do Estado, na América Latina, historicamente, *impôs-se sobre a Sociedade*. O Estado – mais precisamente, a burocracia estatal – tornou-se o mediador dos demais atores sociais e políticos, desde a constituição da Nação. Em prolongados contextos de crise, como o da década de 80, esta autonomia do Estado frente à Sociedade, enfraqueceu-se significativamente e pôs em relevo a “autoridade” dos demais atores sociais e políticos, para os quais o Estado perdera a capacidade de garantir direitos, de impor sanções, de garantir normas e comportamentos *legitimados* pela Sociedade ou seja, de *garantir a governabilidade* (Carlos E. Martins, “Governabilidade e Controles”, 1989).

Considerando-se, por outro lado, a reconstrução da democracia na América Latina, no contexto de crise econômica e política dos anos 80, pode-se introduzir outros elementos para explicar a crise de governabilidade, de legitimidade, enfim, a crise do Estado. Valemos, neste caso, de Guillermo O’Donnell (“Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais”, 1993).

Enfatizando as **relações sociais**, que são pré-conscientes à autoridade política; a **ordem social** que nas sociedades de classes é desigual, mas que é reproduzida

quotidianamente pelo conjunto das relações sociais e o **sistema legal** que é a dimensão constitutiva da ordem, O'Donnell demonstra que o Estado num sentido amplo, está entrelaçado com a Sociedade, enquanto conjunto de relações sociais, econômicas, culturais, etc. e dela extrai seu poder de *fato* e de *direito*.

A efetividade da lei em um dado território, portanto, depende menos de uma força repressiva ou coerciva, do que da consistência de *comportamentos e atitudes* para com as prescrições legais. Isto dá ao Estado uma dimensão maior do que o formalismo legal-burocrático de suas estruturas organizacionais. Penetra o campo sociológico (relações sociais, ordem social), político (poder e autoridade) e ideológico, na medida em que se afirma *no discurso jurídico-legal* de maneira que a efetividade da lei, malgrado a desigualdade da ordem social, se estende a *todos os cidadãos*.

O discurso jurídico-legal do Estado, principalmente através do Poder Judiciário, cuja função é “fazer cumprir a lei”, reafirma a efetividade da lei *para todos os cidadãos* no que tange aos direitos políticos e sociais, mas a ordem social *desigual* introduz elementos diferenciadores e discriminadores que pré-existem à ordem jurídico-legal, estando no plano das relações sociais e econômicas, das relações efetivas de poder que são essencialmente assimétricas.

Esta contradição não chega, exceto em casos-limite historicamente criados, a obstaculizar a efetividade da lei por parte do Estado desde que, como esclarece O'Donnell, estejamos diante de *democracias institucionalizadas e consolidadas*, onde existem (e funcionam) mecanismos de defesa dos direitos (ou de cobrança de deveres) dos cidadãos. O Estado, nestas democracias, têm a seu favor, um poderoso elemento de estabilidade, apesar da desigualdade da ordem social e que se encontra no plano das expectativas da própria Sociedade.

No caso da América Latina, O'Donnell não reconhece, nos contextos de crise, esta efetividade. Ocorre uma visível “evaporação funcional e territorial da dimensão pública do Estado” e, conseqüentemente, o fortalecimento de poderes privados ou a privatização de espaços públicos por atores que “ocupam o lugar do Estado”. Tornam-se tênues e confusas as fronteiras entre o *estatal*, o *público* e o *privado*. Evapora-se, diz O'Donnell, a dimensão pública do Estado e reifica-se e freqüentemente, privatiza-se as suas organizações.

Em contextos de crise sócio-econômica, esta dimensão da democracia, da legitimidade e da governabilidade, fica significativamente destacada. A crise do Estado, segundo O'Donnell, é uma crise também de sua legalidade efetiva, como agente dos interesses comuns e abre espaço para a crítica interessada dos anti-estatistas dirigidas, entretanto, contra o “tamanho do Estado” que exaure os recursos orçamentários que “poderiam estar sendo orientados para a recuperação da economia”.

Neste sentido, ações de racionalização ou reorganização do aparato estatal, ou de “reforma do Estado”, orientadas tão-somente no sentido de “reduzir o Estado”, podem resultar em maior deterioração dos serviços públicos enquanto “funções estatais”. A “gestão pública” das políticas sociais e econômicas, fica significativamente debilitada, face aos efeitos desintegradores de políticas de curto prazo ou de “desmonte do Estado” que têm no horizonte o “Estado Mínimo” no sentido de “Estado Fraco”. As propostas de “reforma do Estado” ou de “reforma da gestão pública” na dimensão universalista e homogênea defendida pela teoria neoliberal, desloca a centralidade de gestão para a multiplicidade dos atores privados, estes sim, portadores da “verdadeira racionalidade”.

O Estado não pode pautar sua gestão por decisões que resultem em problemas ou obstáculos para a acumulação privada (obtida de forma “racional”) porque depende dela para a sua própria sobrevivência. Isto porque o poder político e a administração do Estado, nas democracias modernas, segundo Offe (84, 86), são obtidos pela *via eleitoral* e neste sentido, estão abertos aos demais *atores sociais e políticos* que irão depender, em última análise, se assumirem o Estado, dos recursos gerados pela acumulação conduzida, na sua maior parte, pelos *agentes econômicos privados*. É o que Offe chamou de “dependência estrutural” do Estado ao Capital.

Os agentes e atores privados, em contextos de crise, pressionam por restrições às vias políticas e administrativas de gestão da área econômica e social ou seja, por restrições à intervenção do Estado *via planejamento* que não apenas resulta na ampliação das estruturas burocráticas e administrativas como também limita as condições de investimento produtivo, seja dos agentes econômicos privados, seja do próprio Estado (Martins, “Estado Capitalista e Burocracia”, 1985).

Na prática, isto significa *conter a expansão dos direitos sociais*, em um momento

histórico em que a relação Estado/Sociedade adquiriu a sua mais autêntica legitimidade, como “relação política e social”, ou justamente quando à democracia formal, junta-se a democracia social, ou seja, a vigência universal dos direitos civis e sociais. Para os atores privados, ao contrário, isto significa “hipertrofia dos direitos sociais” (Offe, 84) e, portanto, comprometimento da governabilidade que nos países subdesenvolvidos, é agravada pela escassez permanente de recursos por parte do Estado. Mas para os demais atores sociais e políticos, isto significa, justamente, *legitimidade*.

A reforma do Estado significa, para os atores privados, recuperar a eficiência do Estado que, numa perspectiva restritiva econômica, significa a liberação das atividades econômicas abrindo possibilidades novas de investimento lucrativo, de competitividade e produtividade e ao mesmo tempo, restrição dos gastos na área social ou introdução da racionalidade do mercado em sua gestão. Trata-se, enfim, de impor *por iniciativa do próprio Estado* a hegemonia das relações típicas do Mercado.

As reformas de Estado, nesta perspectiva constituem como que uma *terapia* para aliviar a sobrecarga do sistema ao tentar *reduzir as exigências* desviando-as para as relações monetárias ou de trocas, ou seja, para o *Mercado* (Offe, 84) o que seria obtido ou pela *privatização, desregulação e descentralização* dos serviços públicos e sua transferência para instituições privadas competitivas, capazes de oferecê-los “com mais eficiência e a custos menores” ou pelas ações de restrição dos direitos. Neste sentido é que o planejamento público (estatal), ao ser mobilizado para *proporcionar racionalidade* na produção e implementação das políticas públicas, no contexto da crise, joga um papel decisivo na “manutenção da governabilidade”.

Eli Diniz (1995, 97), ressaltou ainda que o Estado, na América Latina, para conter as demandas sociais, optou *mesmo em um contexto de transição democrática*, por formas tecnocráticas de planejamento, restringindo os canais de participação dos diversos atores sociais e políticos no planejamento público e que neste sentido, também assumiu, tal como os agentes privados, a perspectiva conservadora da governabilidade.

A análise dos processos de desregulação, privatização e descentralização da área social (e educacional, em particular) na perspectiva da reforma que redefine as funções do Estado conduziria, inevitavelmente, à pergunta crucial: *deve, enfim, o Estado cuidar da*



*Educação?* Ou, mais especificamente *deve ser apenas o Estado o responsável pela Educação?*

Na aceção dos atores privados, a resposta a esta questão circunscreve-se, como vimos, nos limites da discussão que confronta “privatismo” ou “individualismo x estatismo” (ou Mercado x Estado) de carácter económico e financeiro. O êxito de uma “reforma do Estado”, é avaliado pelos resultados que possa obter em termos de capacidade fiscal e financeira para custear seu aparato burocrático-administrativo. A descentralização, desta forma, é apenas *instrumental* aos objetivos de uma reforma do Estado interpretada de forma essencialmente conservadora como mecanismo de redução dos gastos públicos e de restrição dos direitos sociais.

Mas se a reforma do Estado for pensada na perspectiva de uma mudança do padrão de relações entre o Estado e a Sociedade, a descentralização seria um, dentre outros, mecanismos de *redistribuição de poder político* intra e externamente ao Estado, exatamente para que a *gestão das políticas públicas* ocorra de forma eficiente e eficaz, no contexto de uma democracia política e social. Implica o alargamento do conceito de “função pública” ou, melhor ainda, de “gestão pública” que não se resume à “gestão capitalista estatal” (Cf. Carlos A. de Mattos, 1995).

Neste sentido, a discussão sobre a reforma do Estado não termina ao se por fim, através de medidas estruturais, de tudo o que causou “o alargamento do campo dos negócios públicos à custa da ordem do Mercado” mas é redirecionada, para se discutir também a *reconstrução do Estado* e não o seu aniquilamento, a *discussão do espaço público* e, em última análise, do *espaço da política* como forma de se superar, positivamente, a crise atual do Estado (Cf. Gisele Cittadino, “Ressocialização da Política e Repolitização do Social”, 1997).

Nosso olhar para a década de 80, portanto, é orientado pelos conceitos explicitados anteriormente. Conceitos como o de **crise** e o principal deles, o **descentralização**, esclarecem-se pelo próprio desenvolvimento do texto. No momento, é suficiente dizer que a descentralização é trabalhada tendo como “pano de fundo”, a crise económica, o amplo movimento de reforma do Estado na América Latina e as questões de governabilidade e legitimidade. As discussões sobre a descentralização e o que que ela tem significado para a

gestão e o planejamento da educação, foram profundamente afetadas pelo clima político e ideológico no qual esteve imersa a discussão da questão do Estado, dos direitos sociais e das políticas sociais, clima este condicionado tanto pelo contexto de crise quanto pelo contexto da transição democrática (Cf. Diniz, 1995).

Explica-se, desta forma, como diz Casassus (94), os paradoxos que freqüentemente acompanharam a idéia da descentralização na região. Primeiramente, é considerada como o resultado de um *consenso utópico de democracia* em que se releva a *autonomia dos atores sociais*. Neste sentido, o Estado verdadeiramente democrático seria o *Estado Descentralizado*. Mas tanto a **democracia** como o **Estado**, na experiência histórica concreta da América Latina, não são conceitos isentos de ambigüidades. A consideração das circunstâncias históricas, portanto, é de extrema importância para se falar em “reforma do Estado” na América Latina e, obviamente, de “descentralização”.

Assim, a descentralização pode tanto integrar um processo similar à “desregulação” em direção do Mercado, na perspectiva da contraposição “privatismo x estatismo”, como pode significar a *recuperação da capacidade de controle* das ações do Estado, desagregada em contextos de crise e, simultaneamente, de *fortalecimento da Sociedade* que, historicamente, na América Latina, sempre se apresentou de forma débil, sem *contrapoderes* efetivos que impedem uma dilatação excessiva das funções do Estado, com reflexos negativos na eficiência e eficácia das políticas sociais e ajudam o próprio Estado a recuperar seu poder efetivo, portanto, sua *legitimidade e sua governabilidade*.

Preteceille (apud De Mattos, 1988), via a descentralização como um processo que “essencialmente, objetivaria aumentar a autonomia de decisão e de controle dos recursos, as responsabilidades e as competências das coletividades locais em detrimento dos órgãos do Estado central”. Isto implicaria em uma reforma político-administrativa no sentido de uma redistribuição territorial de poder e do fim do centralismo decisório. Seria um instrumento propício para *democratizar os processos sociais*, aumentar a participação popular e reduzir a injustiça social nas coletividades locais envolvidas.

J. Borja (87), a considerava um meio para *promover a socialização política das classes populares e o desenvolvimento das liberdades individuais*, assim como as *transformações sócio-econômicas de tendência igualitária*. Seria, desta forma, um

mecanismo de democratização efetiva do Estado, em termos de garantia e acesso aos direitos sociais, de participação política e, portanto, de maior *controle popular* dos núcleos centrais de decisão. O desenvolvimento de poderes locais significaria *multiplicar os poderes políticos* e facilitaria o *equilíbrio de poderes* entre territórios, grupos sociais e, em última análise, entre indivíduos.

Para Rondinelli (81), a descentralização facilitaria a articulação e implementação das políticas de desenvolvimento para lograr o *crescimento com equidade*, fortalecendo a capacidade das unidades regionais e subregionais e capacitando os líderes políticos a identificar seus próprios problemas e prioridades. Assim “reduziria a burocracia, incrementaria a unidade nacional, a legitimidade política do governo, a coordenação do planejamento local, a eficiência das agências centrais e a participação dos cidadãos nos processos de planejamento do desenvolvimento”

Boisier (88), defendia a descentralização por permitir “a redistribuição do poder político na sociedade e um novo contrato social entre o Estado e a Sociedade, em que a descentralização político-territorial e o desenvolvimento regional transformar-se-iam em só processo”, iniciando-se um movimento de verdadeira *construção social de uma região ou localidade* que se tornaria capaz de converter-se em *sujeito de seu próprio desenvolvimento*, sob o signo de um *consenso político* (“concertación”) entre os atores e de uma autêntica participação social.

Em termos mais prudentes e menos otimistas, Albuquerque & Knoop (1995), com base nas experiências de descentralização iniciadas nos anos 80 e 90, questionavam sua real eficácia para equacionar problemas econômicos, sociais e políticos do desenvolvimento latino-americano. Para eles, uma *descentralização pela oferta*, conduzida pelo Estado, poderia resguardar a necessária coordenação central do processo, mas com prejuízos para a democratização; ao contrário, uma *descentralização pela demanda*, por pressões de grupos subnacionais (sobretudo econômicos), poderia obter de um poder central debilitado, mais recursos e mais autonomia, o que necessariamente não se traduziria em equidade e justiça social no acesso a serviços sociais básicos.

Na mesma linha de reflexão, outros não vêem evidências imediatas de que a descentralização possa obter os resultados de que dela se espera, se analisada sob o prisma

do político, do econômico, do técnico-pedagógico e do administrativo., considerando-se as desigualdades regionais comuns à maioria dos países latino-americanos e projetando uma perspectiva pouco clara sobre o curso real do processo na América Latina (Casassus, 89, 94; Carlos A . de Mattos, 89).

Finalmente, há que se registrar a visão de que a descentralização é uma exigência necessária de um processo mais amplo de **modernização** das relações entre o Estado e a Sociedade e de necessária reorganização de seu aparato administrativo e político-institucional para dar conta de um acelerado processo de mudanças, sociais e econômicas, no qual o próprio Estado não intervém com a mesma eficiência. A sociedade na América Latina teria chegado a uma complexidade sócio-econômica na qual não caberiam mais as tradicionais relações que sempre condicionaram os mecanismos de apropriação e distribuição de recursos, de gestão de políticas públicas e de ampliação e acesso à educação na região, como o clientelismo, o personalismo político ou o corporativismo (Gusso, 95).

Esta interpretação praticamente coloca como sinônimos “mudança educativa” e modernização”, quase como uma fatalidade decorrente de um amplo processo de mudança das sociedades latino-americanas que em um breve espaço de tempo e de forma simultânea – o fim dos anos 80 e o início dos anos 90 – promoveu um profundo processo de reforma educativa de tal envergadura que se poderia comparar a um processo de mudança das estruturas básicas do ensino construídas pelo Estado desde a construção da Nação (Casassus, “Tarefas da Educação”, 1995).

A idéia subjacente, pois, é de que esta transformação dos sistemas educativos é reflexo da modernização que chega a todos os países latino-americanos, como uma fatalidade histórica. “Descentralizar” estabelece-se como um consenso, contra o qual se colocam os retrógrados e sequer se indaga sobre o projeto político, o projeto de poder ou, para utilizar a expressão de Germán Rama (“Educación, Participación y Estilos de Desarrollo en América Latina”, 1986) o “projeto societal” conduzido pelas elites e no qual pode-se identificar uma concepção de Estado e uma concepção de Sociedade a serem alcançados.

Afirma-se que a descentralização objetiva a “modernização da educação” e, desta forma, justificam-se genericamente todas as reformas sem a consideração de um contexto

histórico ou de uma conjuntura política e econômica específica.

Acreditamos que as diferentes visões e perspectivas sobre o desfecho dos processos descentralizadores na América Latina, visões mais ou menos otimistas, foram influenciadas tanto pelo contexto da crise como da transição à democracia: ambos condicionaram as iniciativas de reforma e a busca de um novo modelo Estado e neste, formas diferentes de atuação dos planejadores.

---

**“O indivíduo moderno, o sujeito emerso das Luzes, mas logo enredado nas malhas do capitalismo concorrencial, almeja ao mesmo tempo conservar o seu grau de liberdade, duramente conquistado por tantas gerações e conviver em uma ‘polis’ onde os direitos do homem não sejam privilégios de classe, mas o pão cotidiano de todos.**

**Para realizar essa bela fantasia é preciso vencer o isolamento e a dispersão próprios da divisão do trabalho e da descontinuidade social. A fantasia deverá organizar-se em termos políticos. O nome prosaico desse processo é planejamento”**

***CELSO FURTADO, “A Fantasia Organizada”***

***(“Obra Autobiográfica”, V. 1, Editora Paz e Terra, 1997)***

## **Capítulo 1**

# **PLANEJAMENTO EDUCACIONAL NA AMÉRICA LATINA: O PROTAGONISMO DO ESTADO**

### **1 – Considerações iniciais**

No pós-guerra, os planos governamentais, embora prioritariamente voltados para os setores produtivos, urbanos e infra-estruturais, já traziam uma preocupação com a educação, mas sem detalhar suas implicações econômicas e sociais. Alguns estudos isolados no campo da sociologia e da economia, ressaltavam a necessidade do planejamento da educação para “atender aos requisitos de uma sociedade urbana e industrial” (1).

Uma rápida análise dos preâmbulos dos planos propostos mostra a importância política e estratégica que os países centrais do capitalismo começavam a dar à educação, importância que é estendida aos países do chamado “Terceiro Mundo”, cujos graves problemas sociais e econômicos eram vistos como uma questão passageira, fruto do “subdesenvolvimento”, que poderia ser superado via planejamento econômico, ao qual se integraria a área educacional. Considerações de ordem político-ideológica, além das econômicas, justificavam a necessidade de se planejar a educação, dada sua importância para “estimular os valores democráticos e o respeito aos direitos humanos”. Essas considerações, segundo Cervchik (1967), justificavam também a ajuda financeira externa para que o Terceiro Mundo não aderissem à “via socialista”, como forma de superação do “subdesenvolvimento”.

---

(1) Afirma Mannheim: “Uma sociedade idealmente planejada não é uma prisão, uma camisa-de-força mesmo comparada com a vida quase intolerável levada por muitas classes em uma sociedade não-planejada? Nesta, muitas pessoas podem ficar à mercê da insegurança, mas o indivíduo ainda é (ao menos em potencial), um agente livre e pode enfrentar por si próprio suas dificuldades. O contínuo desenvolvimento da técnica social não leva à escravização completa do indivíduo” (Mannheim, 1972). Segundo Mannheim, a educação planejada é imprescindível para que os jovens possam ser preparados a viver em uma sociedade altamente industrializada e urbanizada.

Este clima, intensamente tomado pela rivalidade entre os dois grandes blocos ideológicos opostos, liderados pela URSS e pelos Estados Unidos, é agravado quando os revolucionários cubanos declaram sua opção pelo socialismo imediatamente após a tomada do poder em 1959. O “perigo comunista”, até então distante, instala-se a poucos quilômetros do território dos Estados Unidos e aumenta a pressão norte-americana pelo engajamento da América Latina na “guerra fria”, no momento em que o socialismo colocava-se como uma alternativa à solução dos problemas econômicos e sociais latino-americanos por uma via diferente do liberalismo. Superar o subdesenvolvimento, era o mesmo que superar o capitalismo e sua expressão contemporânea mais cruel, o “imperialismo” (Donghi, 75).

As reformas massivas e planejadas feitas pelo governo cubano em seu sistema educacional, dentro de uma perspectiva socialista e revolucionária, vencendo rapidamente o analfabetismo e estendendo a educação fundamental a 90% da população – algo que décadas de um regime servil aos Estados Unidos não conseguiram fazer – além de um significativo desenvolvimento da educação profissional, vinculada ao setor produtivo, constituem, juntamente com os progressos obtidos pela educação e pela ciência na União Soviética, um desafio político e ideológico relevante para os Estados Unidos, pelo exemplo que poderiam representar para os países de sua esfera de influência e, mais ainda, pela possibilidade de que as reformas educativas na América Latina, seguissem o modelo socialista cubano ou soviético (Carnoy & Werthein, 1984).

As décadas de 50 e 60, caracterizaram-se, portanto, por um imenso esforço no terreno da educação, no sentido de organizá-la de forma racional e criar “sistemas educacionais”, adaptados às exigências do desenvolvimento econômico e social. A UNESCO exerceu nesse processo um importante papel, propiciando ajuda e assistência sistemáticas para a formação de quadros especializados em planejamento, sobretudo no Terceiro Mundo e discutindo sua necessidade, através de “Conferências Regionais” (2)

---

(2) Na década de 50, a UNESCO inicia um ciclo de conferências regionais de ministros da educação e da economia dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos. A primeira conferência, em Washington (1958), promovida juntamente com a Organização dos Estados Americanos (OEA), recomendava a elaboração, pelos países-membros, de um “planejamento global da educação”. Posteriormente, a ONU patrocinou dois importantes planos educacionais: o “Plano Karachi”, para o período 1959-60 e o “Plano Adis Abeba”, para



Na segunda metade dos anos 60, surge um segundo ator importante no contexto latino-americano: o BIRD (Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento), posteriormente denominado Banco Mundial que começou a fazer-se presente nas “missões” de avaliação de projetos educacionais, através de “peritos”. Até então, os financiamentos do Banco Mundial eram dirigidos fundamentalmente para projetos de infra-estrutura física (transporte, comunicações e energia), importantes para o crescimento econômico, especialmente para os países subdesenvolvidos (Cf. M. Fonseca, 94; Sônia Teixeira, 96).

A orientação geral em matéria de planejamento educacional na década de 60, na perspectiva da UNESCO e do BID, era de que deveria buscar-se a integração com o planejamento geral do desenvolvimento. A vinculação estabeleceu-se, inicialmente, sob o ângulo financeiro, em vista da necessidade de adequação das despesas educacionais aos recursos orçamentários disponíveis e diante da necessidade de atender ao crescimento populacional.

Posteriormente, fortalece-se a idéia de que educação não poderia ser vista tão-somente pelo ângulo de “despesas” mas de “investimentos”, em correspondência à interpretação de que ocorreria uma mudança nos padrões de desenvolvimento econômico e social latino-americano e o surgimento de projetos de modernização econômica conduzidos pelo Estado, nos quais se colocava, como uma das principais exigências, o aumento geral dos níveis de escolaridade da população (3).

---

1961, abrangendo cerca de 70 países e 85% da população de todos os países não-socialistas em desenvolvimento, identificando suas necessidades educacionais; reconhecendo a importância política e psicológica dos planos, por serem o primeiro avanço a caminho do desenvolvimento internacional no campo da educação e estimulando os governos a criarem seus “sistemas nacionais de educação” (Cervchik, 1967; ID/FDGV, 1981). Em 1962, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), inicia o **Projeto Regional do Mediterrâneo**, envolvendo seis países do sul da Europa (Portugal, Espanha, Grécia, Itália, Turquia e a antiga Iugoslávia). Este Projeto terá considerável influência no planejamento educacional dos países latino-americanos (Sheenan, 75)

(3) Em 1956, na Conferência de Ministros da Educação em Lima (Peru) em que se discutia a obrigatoriedade da educação básica, aprovou-se o “Projeto Maior de Extensão e Provimento de Educação Primária na América Latina”, para o período 1956/1966. Outras conferências enfatizaram esse nível de escolarização na qual deveriam concentrar-se os esforços educacionais do Estado. Na **Conferência de Punta Del Este**, em 1961, cujas decisões foram ratificadas em Santiago do Chile, em 1962, foram aprovados quatro projetos, entre eles, o de desenvolvimento de metodologias de planejamento centradas na idéia do “valor econômico da educação” e na “preparação dos recursos econômicos”, necessários ao processo de modernização. Predominou a visão de que se deveria considerar a educação como um investimento, formadora de mão-de-obra qualificada para a indústria, dentro de uma concepção de **capital humano**. A divulgação, em 1961, do livro de T. Shultz, “O Valor Econômico da Educação”, contribuiu para modificar esta visão, ao demonstrar a

## 2 – O protagonismo do Estado

Entre 1950 e 1980, portanto, a América Latina registrou mudanças profundas, resultantes da penetração de formas capitalistas de produção e de modernização de suas estruturas econômicas e sociais. A causalidade deste processo pode ser encontrada nas condições peculiares de inserção de cada país ou conjunto de países na ordem econômica mundial, cujo papel decisivo coube à **intervenção planejada do Estado**. O planejamento estatal, com a missão de efetuar a coordenação/regulação das atividades econômicas, foi adotado por governos de diferentes orientações políticas e ideológicas, estruturando-se núcleos ou “oficinas” especializados no aparato estatal, como instâncias principais de planejamento, subsidiando as decisões políticas quanto ao desenvolvimento econômico, principalmente diante da “fraqueza e incapacidade das elites econômicas latino-americanas, em criar por si só, as condições para um projeto autônomo desenvolvimento” (Furtado, 1986; Cuña, 87; Moraes, 88).

A consciência da dimensão dos problemas econômicos e sociais a enfrentar bem como dos possíveis caminhos a serem trilhados, manifesta-se sobretudo a partir dos trabalhos da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), organismo de caráter técnico, criado pela ONU em 1947 e dirigido pelo economista argentino Raul Prebisch. Para Prebisch, a solução “para salvar a economia latino-americana”, não estava nas teorias sobre desenvolvimento econômico que defendiam a possibilidade de o Terceiro Mundo alcançar, mais dia menos dia, os níveis de desenvolvimento do Primeiro Mundo *adotando o caminho do liberalismo econômico*”. Estas teorias eram mais adequadas a países que amadureceram suas estruturas econômicas e sociais “com” e “apesar” do Estado (Donghi, 75; Moraes, 88)

---

a “possibilidade de agregação de valor ao produto através da melhoria de produtividade proporcionada por uma mão-de-obra melhor qualificada e a importância do sistema escolar neste processo” (Sheenan, 75; Cláudio M. Castro, 73).

O “**estruturalismo cepalino**”, conjunto de análises e propostas econômicas e sociais do órgão, defendia uma forte intervenção estatal para conduzir o desenvolvimento econômico, através do planejamento e da regulação econômica, tendo no horizonte, a confiança na recuperação econômica com base no aumento da demanda, no pleno emprego e no consumo de massa. Propunha um processo de planejamento nos marcos da **política de substituição de importações**, em direção a um “capitalismo nacional”, sob comando do Estado, conciliando crescimento econômico com base na industrialização interna, com justiça social e democracia (Moraes, 88; Paiva & Warde, 1993).

A CEPAL desenvolveu, gradualmente, uma perspectiva “terceiro-mundista” do desenvolvimento econômico e social latino-americano, em que a problemática social (pobreza, analfabetismo, etc.), era interpretada à luz das análises das formas de penetração do capitalismo na América Latina, portanto, como um dado macroestrutural que deveria ser considerado globalmente pelo Estado. Nesta perspectiva, o planejamento surge como um poderoso instrumento de intervenção do Estado, capaz de enfrentar os desafios sociais do crescimento econômico e os planejadores, como técnicos a serviço do Estado – ou da força política no poder – imprimindo à ação governamental um caráter de enfrentamento planejado dos problemas sociais e econômicos ( Mattos, 1979; Moraes, 87)

Sob a influência das teorias desenvolvimentistas, o crescimento era visto como fórmula mágica para os problemas econômicos e sociais do subcontinente - emprego, inflação, déficit na balança de pagamentos, escassez setorial, subconsumo, etc. A visão estruturalista cepalina, aplicada à economia, imaginava a resolução dos chamados “desequilíbrios macroeconômicos e setoriais”, com base no ajuste da produção/distribuição de forma planejada. Neste clima de euforia, a criação do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), ainda na fase do governo Kennedy; da “Aliança para o Progresso” e da ALALC (Associação Latino-Americana para o Livre Comércio), pareciam apontar para uma “revolução” no subcontinente, dentro da ordem capitalista e como uma via alternativa ao socialismo (Testa, 1975).

### 3 – O modelo predominante de planejamento

Há consenso entre os teóricos e estudiosos dessas tendências, de que os anos 50 e 60 foram dominados pela **visão normativa** em termos de planejamento, no qual a CEPAL e também a OCDE (patrocinadora do Projeto Mediterrâneo), tiveram uma influência preponderante. Foi um planejamento marcado pela preocupação **quantitativa**. Um planejamento que se pautava por uma visão **prospectiva**, em que foram tentadas reformas profundas e massivas no plano econômico e social, dentro das tendências reformistas ou revolucionárias da sociedade latino-americana (Casassus, 1994).

Carlos A. De Mattos caracteriza o planejamento dos anos 50 e 60 como de natureza **racional-desenvolvimentista**, dentro da necessidade de se planejar os processos de desenvolvimento econômico/social e que, segundo ele, espelhou-se em grande parte no paradigma soviético. Descreve-o como um planejamento feito a partir de uma “oficina central” instalada no seio do aparato do Estado, com o objetivo de elaborar planos econômicos a médio e a longo prazo e com um enfoque que ele chamou “holístico, inspirado numa racionalidade *substantiva* - os fins sociais e econômicos a serem atingidos- e *formal* - a adequação entre fins e meios ( Mattos, 1990).

Mesmo sendo elaborados por departamentos, secretarias ou ministérios setoriais, o processo de planejamento não deveria transcorrer isoladamente mas em coordenação com a preparação dos planos gerais de desenvolvimento e dos demais planos setoriais. São, em geral, de caráter global ou *compreensivos*, com a finalidade de transformar um setor em sua totalidade, mesmo que o móvel tenha sido um problema específico e *sistêmicos*, como forma de interligá-los as diversas partes do plano entre si e com demais setores planejados (Lamarra & Aguerro, 1986) (4).

---

(4) Na Conferência de Bangkok (1965), foi discutido o conceito de “modelo” e a aplicação da análise sistêmica à educação, seguindo-se o Seminário sobre Planificação da Educação em Banyuls (1967), na França e a Conferência Mundial de Educação, em Williamsburg (1967), onde P. Coombs apresentou seu “A Crise Mundial da Educação”. Pensava-se na possibilidade de se construírem “modelos de longo alcance” sobre o comportamento dos sistemas ao longo do tempo, através de informações as mais completas possíveis e prever-se seu “comportamento” num período determinado ( Friedman, 87). Tal método gerou críticas rigorosas de setores da esquerda. “Na medida em que considerava sempre uma parte da realidade apartada do todo, esta passa a configurar-se como um ‘sistema’ ou um ‘sub-sistema’ em estudo, alimentado por ‘insumos’ e ‘energia do exterior mas na realidade, não existe um ‘entorno’ cujos limites possam ser rigorosamente diferenciados do núcleo que se pretende analisar” (Testa, 1981). Michael Aple (1982) viu no seu emprego uma forma oculta de controle social com fins ideologicamente conservadores.

Assim, da mesma forma que no campo do planejamento econômico, na área da educação a elaboração de planos passou a ocupar um lugar significativo nas conceituações vigentes sobre planejamento. A esse respeito, assinala Carlos A. De Mattos:

“Essa forma de planejamento concentrou seus esforços no trabalho de elaborar um plano, concebido como um documento de caráter global e totalizador, que tinha a finalidade de servir de ponto de referência para orientar e controlar a trajetória das variáveis ao longo do período de planejamento. Esta experiência foi estabelecendo uma certa ortodoxia quanto aos procedimentos do planejamento; nela se situava o plano como o elemento básico do processo. A partir daí, era difícil conceber o planejamento se não era relacionado com esse documento, ao qual doravante denominavam plano-livro, que se situava como elemento inicial e central do processo”( De Mattos, apud Lamarra & Aguerrondo, 1986).

Ressalte-se, também, além das metas quantitativas e globais do planejamento, o caráter *centralista e verticalista* do processo. Realizado em estreita vinculação com o planejamento econômico e social, tendo o Estado como principal protagonista, o planejamento educacional realizado em oficinas centrais, visava colaborar para a instrumentação de políticas globais e setoriais, controladas pelas estruturas administrativas e organizacionais dos ministérios da área econômica e social. Assim, afirma L.G. Sandoval (1987).

“Interessa, nesta época, estabelecer uma vinculação entre o desenvolvimento sócio-econômico e a participação dos setores que compõem o desenvolvimento econômico (primário, secundário, terciário). Planejar o quanto de recursos humanos - planejamento de mão-de-obra - se requer para manter ou modificar a participação dos diversos setores no PIB (Produto Interno Bruto) e qual será o perfil educativo que deverá caracterizar a população economicamente ativa para manter esses setores”.

Juan Prawda (1985), refletindo sobre a teoria e a prática do planejamento daquela fase afirmava que ao pretender a interação de todos os elementos do objeto do planejamento e a aglutinação e ordenação das diversas ações do sistema, o plano era uma ferramenta de controle das ações do governo, considerando-se a natureza do “Estado Planejador”. Mas caracterizava-se:

“... por volumosos documentos, de leitura quase sempre tediosa e difícil e ainda que contenham em geral informações ricas para o diagnóstico, os cenários se descrevem em termos

muito vagos, quase sempre com propriedades desejáveis e ideais, mas sem comprometer-se com objetivos mensuráveis, nem com metas a curto, médio e longo prazo (...), resultando limitadas sua descrição de instrumentação de meios (políticas, estratégias, programas concretos e táticas) e praticamente nulo o estabelecimento de mecanismos de avaliação e controle” .

Este modelo cujo enfoque era de longuíssimo prazo, supunha que as características dos cenários futuros poderiam ser prognosticadas e que as tendências associadas às estruturas que suportam o sistema de planejamento não mudariam sensivelmente durante o transcurso do plano, onde a realidade aparece de forma fragmentada e requerendo a participação de numerosos organismos e agências de difícil coordenação.

Outra deficiência era quanto à eficácia do plano, na medida em que a metodologia adotada *não contemplava os diferentes grupos e atores sociais e econômicos que se encontram fora do Estado* e cuja percepção da realidade dependia de sua posição no sistema econômico e produtivo. O plano tende a ser considerado, por esses atores, atuando em uma economia de mercado, como uma “interferência indevida na ordem natural das coisas” (Cinterplan, 1987).

#### **4 – A “crise do Planejamento”**

Pode-se dizer, portanto, que desde os anos 50, as técnicas de planejamento, dentro de um modelo racional-normativo e fiel a uma concepção nacional-desenvolvimentista, tendo o Estado como ator protagônico, foram largamente utilizadas pelos governos latino-americanos, apesar das mudanças do quadro econômico mundial. O modelo econômico de crescimento adotado durante o período populista e o período autoritário, continuou, fundamentalmente, dependente da intervenção estatal, sem abalar, por mais de três décadas, a “euforia do planejamento” ( Gurrieri, 87).

Os núcleos de planejamento centralizado foram mantidos nas décadas de 60 e 70, em um contexto histórico caracterizado por regimes ditatoriais e tecnocráticos, portanto, de centralização político-administrativa em que se procurou organizar um eficiente aparato

estatal para alcançar o crescimento econômico, mantendo-se, entretanto, o controle político e social (5).

Neste contexto, ampliou-se ainda mais o escopo da intervenção do segmento tecnocrático estatal, cuja tarefa era a de planejar o desenvolvimento econômico, baseado na maior parte dos casos em obras faraônicas financiadas pelo Estado (caso típico do Brasil), elevação das despesas militares, criação de empresas estatais ou autárquicas, criação de instituições públicas no setor de serviços, atuando dentro da lógica privatista e gerenciada por uma elite de executivos e administradores de confiança do regime militar (Martins, 85; Stepan, 86).

Mantém-se o objetivo do crescimento econômico, mesmo sob uma forma de capitalismo associado-dependente, como “condição para a redistribuição do produto social”, fiel à ideologia legitimadora do intervencionismo estatal e da necessidade de fortalecimento do Poder Executivo, com forte repressão sobre os movimentos sindicais e sociais. Um dos elementos fundamentais dessa ideologia é a visão do planejamento como *conhecimento técnico, politicamente neutro* ou como um instrumento de *aperfeiçoamento da política de desenvolvimento* definida pela elite dirigente do Estado (Covre, 1983; Martins, 1985). Com poucas variações de país para país da América Latina, mantém-se o *tecnicismo*, em que predominam, metodologicamente, o *centralismo* e o *verticalismo* do planejamento.

O setor educacional é, igualmente, planejado em função das metas definidas nos planos de desenvolvimento econômico, priorizando-se fatores como *custo-benefício*, *formação de recursos humanos* e atendimento às *necessidades do mercado de trabalho*, dentro das características do sistema produtivo e das exigências do momento econômico vivido por cada país latino-americano no seu esforço de adequação ao capitalismo externo e de modernização interna (Souza, 81; Baía Horta, 82; Covre, 83)

(5) Miranda Netto (1991) afirma que a adoção indiscriminada, pela tecnocracia, de algumas técnicas desenvolvidas dentro de uma suposta “visão científica” do planejamento, já era sinal de uma “crise de identidade” do planejamento, agravada pela modéstia dos resultados sociais. Cita algumas técnicas tomadas da pesquisa operacional das forças armadas norte-americanas como a técnica “PERT” ou “Programme Evaluation and Review Technique” e o projeto “PET” ou “Preparation Educational Planners” que foram referência de planejamento educacional nos anos 60 na América Latina. Uma estratégia, na mesma linha, adotada no planejamento para compatibilizar orçamento público com despesas em educação, foi o “PBS” ou “Planning, Programming, Budgeting System” (plano, programa, orçamento), utilizado no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNDU).

As iniciativas de reforma dos sistemas de ensino, são orientadas para adequá-los ao processo de “modernização econômica” no marco de regimes autoritários. São marcadas pelo centralismo e pelas restrições de participação política da população, submetendo-se às exigências econômicas. Entretanto, o modelo econômico adotado pela maioria dos países, malgrado seus objetivos “modernizadores”, continuava excludente e concentrador, agravado pelo baixo grau de participação política da população. Tal circunstância refletia-se nos modelos de ensino, tanto com relação aos conteúdos da educação, quanto na forma de administrar a demanda social - fatores que interferem nas prioridades e no processo de planejamento educacional (Rama, 85)

As condições políticas vigentes na maior parte dos países da América Latina, impediam uma articulação entre a *investigação* e a *gestão* dos sistemas educacionais, na medida em que o *planejamento educacional* que, em tese, deveria mediar essa articulação, não tem autonomia no sistema de planejamento do Estado. Torna-se, pois, problemático, incorporar os elementos críticos originados da investigação educacional - inclusive sobre a própria metodologia de planejamento dos órgãos centrais - na formulação dos diagnósticos e consequentemente, das metas a serem atingidas pelos sistemas de ensino (6).

O processo de elaboração dos planos mantém-se totalmente fechado, não proporcionando senão uma muita escassa participação dos demais agentes e atores sociais e políticos. Os agentes educativos eram, simplesmente, excluídos do processo de participação, dando-se mais oportunidade a entidades do setor privado e aos organismos nacionais e internacionais a eles vinculados (7).

---

(6) A conjuntura política dos anos 60 e 70, impediu o desenvolvimento de um debate mais amplo sobre o planejamento e a gestão da educação, como de todas as áreas sociais, numa perspectiva mais crítica, face aos regimes de fato na região. Muitos trabalhos nesta linha tiveram guarida no Instituto Internacional de Planejamento Educacional (IIPE), vinculado à UNESCO, através da revista “Perspectives”, que publicou vários números especiais sobre Administração e Planejamento Educacional na América Latina. Na década de 80, por iniciativa do CINTERPLAN (Centro Interamericano para a Investigação e o Planejamento da Educação), faz-se um primeiro esforço de avaliação das tendências do planejamento educacional latino-americano e a situação educativa na região, com base em informações enviadas pelos governos latino-americanos (“Estado do Planejamento da Educação na América Latina e Caribe”, 1987).

(7) Exemplos marcantes deste fato, são as discussões sobre a reforma do ensino no Brasil em 1968 e 1971, em que se verifica a interferência do IPES (Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais), criado por empresários brasileiros ou o convênio firmado entre o MEC e o BID para a reforma do ensino superior (estudados, respectivamente, por Souza, 1981 e Andrade, Rezende Pinto e Gustin, 1986). Deve-se mencionar, igualmente,



O planejamento educacional no decorrer da década de 70, mantém os objetivos de expansão quantitativa dos sistemas nacionais de ensino e faz-se de forma centralizada, em que as esferas de *planejamento* e de *gestão* encontram-se nas instâncias centrais do sistemas e nas quais as instâncias intermediárias e locais têm pouca ou nenhuma autonomia, atreladas a uma forma de gestão centralizada do Estado, de acordo com os imperativos de intervenção econômica e de administração tecnocrática das políticas sociais.

Em todos os planos surgidos na região, a partir dos anos 50, a expansão dos sistemas educativos apareceu com destaque, dentro da visão de que ela proporcionaria “a integração e a ascensão social da população”. Tal visão consolidou-se ao longo do processo de desenvolvimento como uma ideologia, justificando a predominância, nos planos educacionais, de objetivos de expansão quantitativa do ensino, com a correspondência expansão do aparato burocrático-administrativo.

A modernização econômica e a expansão dos sistemas de educação conduzidos pelo Estado, não equacionaram, entretanto, ao longo das décadas de 60 e 70, os problemas sociais da América Latina. Nos fins da década de 70, poder-se-ia constatar como um problema comum a todos os países da região, um ciclo de crescimento econômico, iniciado um pouco antes ou pouco mais tarde segundo as características produtivas de cada país, mas que não proporcionou grandes mudanças na estrutura de distribuição de renda. Surgiram críticas de diferentes matizes sobre o quadro social latino-americano, ao papel exercido pelo Estado e, obviamente, ao planejamento (8).

---

as reformas de ensino em diversos países latino-americanos, fundamentadas no Relatório ATCON, nos anos 60 e 70 e nas assessorias prestadas pela Agência Internacional de Desenvolvimento (AID).

(8) O programa “Estudios Conjuntos sobre Integración Económica Latinoamericana – ECIEL”, em 1984, demonstrou a relação dos determinantes de escolaridade com o rendimento escolar, em sete países latino-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, México, Paraguai e Peru). A análise reuniu uma grande variedade de informações sobre o processo escolar, relacionando fatores como compreensão, aplicação e raciocínio na aprendizagem com os níveis sócio-econômicos das famílias, concluindo pela necessidade de uma política educacional que privilegiasse as escolas que atendiam alunos prejudicados pela situação econômica e educacional de suas famílias, através de mudanças curriculares e de formas de avaliação e corroborava as hipóteses de que os sistemas de ensino na América Latina, apesar de sua expansão, desde os anos 60, continuavam elitistas e socialmente segmentados, agravando-se em condições de restrição dos direitos políticos e sociais, contrariando assim as afirmações de “democratização e universalização do ensino”, contidas nos planos educacionais dos governos autoritários (V. Tedesco, Borsotti & Braslavsky e outros no estudo coordenado por Felícia R. Madeira e Guiomar N. de Mello). Conclusões semelhantes são encontradas no projeto “Desenvolvimento e Educação na América Latina” (CEPAL/UNESCO/PNDU, 1984)

Uma vertente dessas críticas, fundamentava-se na visão de que havia se desenvolvido na região um *novo dualismo*: de um lado, um vasto setor de população rural e marginal urbana em uma situação de indigência e pobreza; por outro, uma sociedade estratificada, do tipo moderno, onde se registram a qualificação de profissões, a hierarquia de rendas e onde a educação tem um papel fundamental, tanto para entrar nesta parte moderna da sociedade quanto para ascender dentro dela (Cardoso, 1989).

Estudando as relações entre as mudanças sociais na América Latina e os modelos educativos, desde os anos 50, Rama (85) constatava que havia se expandido na região um tipo de *educação humanista e elitista* que já não estava vigente nos países desenvolvidos, e que havia se tornado anacrônico com relação às mudanças nos conhecimentos e metodologias, além de desajustado socialmente para a aplicação de uma *educação de massas*. O mercado de trabalho, muito mais do que os sistemas educativos, é que desenvolveu as capacidades exigidas no processo de modernização e com elas, a seletividade na absorção de jovens escolarizados.

Uma segunda vertente, atacava a “teoria do capital humano” que justificava o aumento de investimentos planejados em educação escolar, na condição de principal mecanismo de acesso a melhores oportunidades de emprego e melhores salários: as críticas procuravam demonstrar que, ao contrário, a educação não democratizava oportunidades, não gerava igualdade e não diminuía a injustiça social. Apontava-se “o caráter discriminador da oferta educacional, a influência de fatores sócio-econômicos no acesso e no uso das oportunidades educacionais, criando-se uma ilusão do livre acesso à estrutura de oportunidades (Veiga, 85).

A “teoria da dependência”, proporcionava o suporte teórico a esta crítica. Demonstrava que as limitações estruturais do capitalismo latino-americano faziam com que o mercado e a estrutura ocupacional funcionassem como poderosos mecanismos de manutenção das desigualdades de renda, de emprego e de consumo que os sistemas educacionais nem sempre conseguiam superar. Questionava, pois, os pressupostos educacionais da “teoria da modernização” que via na educação, o meio privilegiado para as

sociedades superarem seu estado de atraso e subdesenvolvimento (Cardoso & Faletto, 77; Garcia, 77).

No plano econômico, apesar das evidentes dificuldades de se manter, nas novas condições de reorganização econômica mundial, um modelo de desenvolvimento dependente do endividamento externo e das exportações, não se verificava uma posição crítica quanto ao Estado como protagonista principal do desenvolvimento e, obviamente, do planejamento econômico e social. As limitações do modelo econômico vigente, refletem-se nos problemas enfrentados pelas instâncias de planejamento do Estado: a impossibilidade de se manter as metas de crescimento econômico, com base nos capitais externos e no financiamento proporcionado pelos recursos públicos. E no plano social, cujos problemas assumiam proporções incontroláveis, a impossibilidade de atender, via aparelho do Estado, as crescentes demandas da sociedade.

No aspecto metodológico, o modelo de planejamento até então utilizado, se fora útil para alcançar metas econômicas, sob controle centralizado do Estado, mostrava sua dificuldade para superar graves limitações, entre elas:

- a desconexão profunda entre os planos e o orçamento público, onde se verifica uma distância entre o planejamento, a contingência orçamentária, as conveniências político-corporativas e as barganhas circunstanciais que caracterizam o processo real de apropriação/distribuição dos recursos do Estado (Miranda Neto, 1991; Afonso, 1990);

- a dificuldade de incorporar no processo de planejamento, os novos atores sociais e políticos surgidos no cenário latino-americano (movimentos sociais organizados) no final da década de 70;

- a rigidez e o formalismo dos processos de planejamento, centrados em instâncias tecnicamente preparadas, formadas para levar à frente um determinado processo de industrialização, mas pouco flexíveis para adaptar-se a situações de crise político-institucional;

- os conflitos entre as instâncias de planejamento e os interesses da burocracia tradicional do Estado, resistentes a iniciativas de modernização do Estado (Lamarra & Aguerro, 81).

Apesar do reconhecimento dos problemas e dificuldades enfrentados pelo Estado frente a uma conjuntura interna de oposição aos regimes autoritários e de agravamento da crise social, não se verifica, em nenhuma das tendências de planejamento, sejam as inspiradas por uma visão crítica das políticas públicas nas áreas sociais, sejam as de caráter claramente tecnocrático *uma posição frontalmente contrária ao papel do Estado como protagonista principal do desenvolvimento econômico e social*.

A realidade demonstrava, entretanto, uma crise instalada no planejamento latino-americano, já no final da década de 70, mas ainda não suficiente, em função da conjuntura política da época, para uma mudança radical de rumos. O impulso político e social que começa a ser dado a partir dos movimentos reivindicatórios, os movimentos sociais e de oposição política, acompanhando o esgotamento do modelo econômico, motiva uma discussão sobre as formas de planejamento e gestão centralizadas mas não questiona o Estado como responsável último pelas políticas públicas nas áreas sociais.

No âmbito da CEPAL, por exemplo, a gradual perda de prestígio das formas centralizadas de planejamento, não retira totalmente a importância da “oficina central”, discutindo-se a necessidade de revalorizá-la e ao mesmo tempo, de ampliar os conhecimentos sobre metodologia e elaboração de planos. Defende-se a necessidade de se processar mudanças na burocracia estatal, considerando-a responsável pelas dificuldades de se levar adiante o planejamento. Cita-se o “arcaísmo das estruturas organizacionais do Estado latino-americano” e a “necessidade de reformas administrativas para modernizar e aperfeiçoar os circuitos de informação e transmissão de informações” (Kliksberg, 87; Sandoval, 89).

Em alguns países latino-americanos, onde a oposição aos regimes militares assumia proporções que punham em risco o modelo econômico e social, tentou-se efetivar um modelo de “planejamento participativo”, para integrar os setores populares mais atingidos pela crise econômica e social. Mas em nenhum momento, as iniciativas de planejamento participativo avançaram para *forma democráticas de gestão e planejamento* que dependiam de mecanismos que garantissem efetivamente a intervenção da sociedade nos processos de planejamento e quebrassem a resistência dos setores tecnocráticos no sentido de se efetuar

mudanças político-institucionais que transcendessem as iniciativas de “modernização administrativa do aparato do Estado” (Haddad, 88; Siqueira, 91) (9).

Ao final dos anos 70 e início dos anos 80, mesmo com a intensa mobilização da sociedade civil e dos movimentos sociais organizados, poucas mudanças ocorreram nos modelos de planejamento na América Latina que permaneceram dependentes do Estado como ator principal do desenvolvimento econômico e social. No projeto populista e nacional-desenvolvimentista, a visão cepalina de planejamento fora hegemônica, baseada na convicção de que um progressivo protagonismo estatal seria capaz de dar resposta aos interesses e demandas das novas forças sociais que marcavam uma presença cada vez mais nítida no cenário nacional da maioria dos países latino-americanos ( Mattos, 90).

A concepção, originária do pensamento cepalino, atribuindo ao Estado o papel de protagonista principal do desenvolvimento, era também devida em grande parte à idéia de que as “falhas dos agentes econômicos privados e dos mecanismos de mercado necessitavam de uma resposta do Estado para evitar os efeitos das crises externas na América Latina e para promover o desenvolvimento social” (Gurrieri, 87).

Punha-se em dúvida os padrões de desenvolvimento capitalista e os fundamentos institucionais da ordem econômica, a partir de impulsos externos e se defendia a necessidade de reavaliá-los, para determinar se poderiam servir de base para as economias periféricas. Contraditoriamente, a ordem institucional que se buscava através da ação estatal, sublinhava “o dinamismo e a criatividade que surgem do impulso individual estimulado pelo interesse privado e de maior eficiência econômica que faz possível a gestão privada das empresas e, ao mesmo tempo, as debilidades daquele impulso para servir de base às decisões e tarefas exigidas pelo desenvolvimento”.

---

(9) Deve-se ressaltar uma tentativa de reflexão autônoma em relação à tecnocracia, como resultado do clima intelectual altamente crítico instalado desde o fim dos anos 60, influenciado pelo desenvolvimento da perspectiva terceiro-mundista nas ciências sociais latino-americanas (Ianni, 1976) e pelo movimento estudantil, do qual a Revolta de Maio de 1968, na França e os movimentos contestatórios na Alemanha, Estados Unidos e América Latina são os fatos mais notáveis. Gerou-se um novo e fecundo “boom” analítico do fenômeno educacional, profundamente crítico que, segundo Vanilda Paiva (1989), produziu análises da área educacional que ultrapassaram o funcionalismo e o economicismo, vinculando-as com a política e a sociologia. No plano filosófico, verifica-se a influência da “Escola de Frankfurt” (particularmente de Habermas e Marcuse) trazendo novas categorias para a fundamentação teórica do planejamento. Os sistemas educacionais – como o Estado em geral – e as formas de planejamento e gestão predominantes, eram criticadas pelo seu fechamento, resistência às mudanças culturais e sociais, burocracia, autoritarismo e repressão e indefinição quanto às funções sociais, obedecendo a uma racionalidade puramente instrumental e

As debilidades eram próprias dos *agentes privados* e do *Mercado* que “não possuíam a perspectiva global requerida pelo desenvolvimento, por não superarem os interesses da empresa privada, bem como as repercussões sociais e políticas das decisões econômicas”. Pensava-se que “a soma das racionalidades individuais, não resultavam necessariamente na racionalidade social global”, justificando-se, desta forma, a intervenção estatal, cuja amplitude e profundidade, derivava dos programas de desenvolvimento propostos. Mas, de forma ambivalente, a intervenção proposta não objetivava sufocar os agentes econômicos privados nem os mecanismos de Mercado mas “encontrar um equilíbrio entre o Público e o Privado, entre o Estado e o Mercado, aproveitando os aspectos positivos de cada um e evitando as consequências negativas advindas do predomínio de um sobre o outro” (Gurrieri, 87; Boisier, 87).

A ideologia modernizadora dos governos militares desloca esta visão nacionalista e desenvolvimentista para uma visão liberal e privatista, utilizando os recursos públicos para o financiamento do investimento privado, *mas também não modifica substancialmente a visão estatista e centralizada do planejamento econômico e social*, em que o Estado mantém-se como protagonista central do processo de acumulação e crescimento, como mediador dos conflitos sociais e como promotor de bem-estar das classes médias e dos setores populares, mesmo tendo assimilado em suas instâncias burocrático-administrativas, formas privadas de gestão de políticas sociais (Draibe, 1989; Mattos, 90).

Por último, mesmo com a transição à democracia, nos anos 80, as funções sociais e econômicas estatais não foram alteradas, pelo contrário, exacerbadas, frente às demandas sociais não atendidas nas duas décadas anteriores de crescimento econômico, resultando em um crescimento significativo do aparato burocrático-administrativo do Estado e dos gastos, tanto para a manutenção de políticas sociais, quanto para seu próprio aparelho. Os sistemas educativos apresentaram, igualmente, uma expansão extraordinária, tanto como resultado de decisões políticas das elites dirigentes latino-americanas, como pela exigências de desenvolvimento econômico e de modernização, desde os anos 50, quando também se coloca, com a ajuda de organizações internacionais, a necessidade do *planejamento dos sistemas educativos* latino-americanos.

---

a um projeto de dominação ideológica (Ver, a respeito, “A Ideologia da Sociedade Industrial”, de Marcuse e “Técnica e Ciência enquanto Ideologia”, de J.Habermas, 1983).

A hegemonia da visão economicista, surgida nos anos 50 e fortalecida nos anos 60 e 70, encontrara na teoria do *capital humano* sua expressão mais acabada, em que os sistemas educativos teriam por função social, a *preparação de mão-de-obra qualificada* e o *desenvolvimento dos recursos humanos*, na área técnica e administrativa, para atender às necessidades do desenvolvimento industrial, dentro do projeto de modernização da região em que o Estado assume protagonismo. Esta visão, segundo Rama (1984), predominou tanto nas teorias desenvolvimentistas dos anos 50 e 60 quanto nas teorias liberais dos anos 70, adotadas pelos regimes autoritários, condicionando, igualmente, os modelos de planejamento educacional. Segundo Rama:

“...o planejamento deveria ajustar os sistemas educativos à preparação adequada dos elementos humanos indispensáveis para facilitar o processo de desenvolvimento econômico, de maneira que a educação torna-se subordinada a um fator externo, considerado como seu o fim social. Logicamente, esta noção de recursos humanos vem acompanhada da conveniência da profissionalização, ou seja, de que a educação insista sobretudo naquilo que significa formar um especialista ou um sujeito cuja função seja a do cientista, do técnico ou do trabalhador qualificado, pois se a educação atendesse a outros aspectos, como desenvolvimento político, desenvolvimento cultural, as relações humanas, etc., seus objetivos, do ponto de vista tecnocrático, careceriam de valor” (Gérman Rama, “Educación, participación y estilos de desarrollo en América Latina”, 1984).

## **5 – As “promessas pendentes da centralização”**

A prioridade estabelecida no planejamento educacional nas três últimas décadas, resultou na significativa expansão dos sistemas educacionais; a necessidade de institucionalizá-los, resultou em um aparato político-administrativo que se tornou, ao longo do tempo e mesmo após sucessivas reformas administrativas, altamente burocratizado, hierarquizado, reproduzindo o modelo histórico de organização do Estado na América Latina.

Na análise de Oszlak (84), a expansão dos sistemas educativos inseriu-se, como de outros sistemas, no protagonismo do Estado, expressando em última análise, sua

predominância sobre a Sociedade, na condição de “regulador, supervisor, distribuidor de bens e serviços, para garantir o bem-estar coletivo, a equidade e unidade nacional”, tendo o Governo, ramo executivo do Estado, assumido historicamente o papel de “negociador” e “conciliador” entre as diversas forças e grupos sociais e políticos.

Esta expansão de áreas de competência resultou em um crescente fracionamento de suas funções, assim como um nível de complexidade política e administrativa. A consequência direta de tudo isto, tem sido necessariamente a *especialização e diversificação funcionais das estruturas governamentais*, com a qual se tem produzido um impacto na capacidade de atender áreas que tradicionalmente tem sido de competência do Estado, um impacto nem sempre positivo em termos de eficiência e eficácia (Médici, 89; Ohep, 90).

Isto teria sido ideal para os países latino-americanos, considerando-se as limitações histórico-estruturais a que foram submetidos desde sua constituição enquanto “Estados Nacionais”, se não fosse, como afirma Oszlak “pela debilidade relativa do Governo como administrador e sua baixa capacidade de negociação para conciliar a ampla gama de interesses em disputa no interior da dinâmica social, originados de uma diversificada gama de atores sociais que torna difícil e, em alguns casos, impossível prever e atender de forma prescritiva e normativa”.

Os sistemas mantiveram-se, desta forma, organizados em torno de um Estado centralizado até fins dos anos 70, coincidindo esses processos com um esforço de universalização da cobertura educativa. A defesa da centralização fundamentava-se no que Casassus (1994) chamou de “promessas pendentes” que, em tese, um sistema centralizado de planejamento, no qual o Estado era protagônico, tornaria, mais dia menos dia, realidade e que, segundo Ratinoﬀ (84), considerou como as principais expectativas alimentadas pelas “retóricas educativas” mantidas pela elites latino-americanas e seus representantes na direção do Estado, em diferentes fases do processo histórico de desenvolvimento latino-americano:

- a construção da “identidade nacional” e a “formação da consciência nacional”, através da generalização de um nível mínimo de escolarização para toda a população, orientado por valores políticos e ideológicos correspondentes a um “projeto político



nacional” desde as lutas pela Independência e necessário para romper barreiras geográficas e étnico-culturais internas;

- a integração econômica e social, mediante a transmissão de linguagem, códigos, conteúdos e valores comuns e instrumentais, necessários para criar as bases comportamentais e sociais para a “modernização”, em oposição aos regionalismos e localismos;

- a coerência normativa e institucional do sistema educativo que se articula em termos de princípios, normas, conteúdos educativos e estruturas organizacionais igualmente comuns;

- a suposta maior facilidade e eficiência das economias de escala na educação para o controle e a gestão de materiais homogêneos e padronizados, ações de a formação e qualificação de professores e dos demais atores educativos;

- a equidade social, pois o sistema centralizado “facilitaria conduzir ações planejadas de compensação necessárias, sob controle e supervisão do Estado”;

- a manutenção de normas e padrões nacionais válidos para todos, o que “facilitaria a mobilidade e a integração dos indivíduos em todo o território nacional”, em igualdade de condições, independentemente de diferenças sócio-culturais;

- a democracia e equidade mediante a orientação de igualdade de oportunidades necessárias para a mobilidade vertical dos indivíduos em uma sociedade em rápido processo de complexificação de suas estruturas econômicas e sociais, em virtude da urbanização e da industrialização.

---

## Capítulo 2

# CRISE E PLANEJAMENTO NOS ANOS 80: O PROTAGONISMO DO MERCADO

### 1 – Considerações Iniciais

Na história do planejamento educacional latino-americano, pode-se identificar, em uma primeira fase, um crescimento correspondente à formação dos Estados-Nação no qual se destaca a ação das elites dirigentes para envolver cada vez mais, maiores segmentos populacionais em seu projeto político de “formação da consciência nacional”, de enfrentamento das barreiras culturais e regionais e de “construção da identidade nacional”.

Numa segunda fase., no período de desenvolvimento econômico e de integração à ordem econômica internacional, o planejamento estatal, tanto no período populista quanto no período autoritário, respondeu a um projeto de modernização no qual se colocava tanto a necessidade de elevar o nível de escolaridade da população e responder às demandas criadas por educação, quanto para a formação e qualificação de mão-de-obra e de integração social e econômica.

O modelo de Estado implantado na América Latina, refletiu, desta forma, as transformações do contexto histórico e o padrão de desenvolvimento econômico: *agro-exportador*, na fase das lutas pela independência; *substitutivo de importações e nacional-desenvolvimentista*, nas décadas de 50 e 60 e *exportador associado-dependente* na década de 70. Em todos eles, o Estado foi o ator protagônico e o sistema educacional implantado, como instrumento político e ideológico ou para responder às demandas sociais e econômicas, refletiu este protagonismo, reproduzindo o centralismo dos processos decisórios e de gestão e planejamento.

A *centralização* apresenta-se, desta forma, como uma característica comum aos sistemas educacionais latino-americanos mesmo que, na maioria dos países, a *descentralização* fosse reconhecida como ideal para tornar a gestão das políticas educacionais – e das políticas sociais em geral - mais eficiente, refletindo, de forma

equilibrada, as relações econômicas e políticas entre o poder central e as regiões e localidades. Descentralização que, freqüentemente, integrou a retórica das elites no plano das reformas educativa (Ratinoff, 1994).

O cenário histórico em que se recoloca a descentralização na agenda das reformas e a conseqüente reorganização político institucional do Estado, como uma das principais alternativas para a gestão das políticas sociais, é o cenário de crise econômica que atinge a maioria dos países latino-americanos na década de 80 e que se estende na década de 90.

A descentralização, uma proposta a ser considerada na América Latina desde o final da década de 70, quando os regimes militares começam a enfrentar os primeiros movimentos de oposição, partindo das esferas político-institucionais, da sociedade civil ou dos inúmeros movimentos sociais, é reposta durante a retomada da institucionalidade democrática.

Mesmo com a emergência de regimes democráticos, não ocorrem alterações significativas na gestão educativa, como de resto, nas demais áreas sociais. Iniciativas de democratização, com o objetivo de ampliar a participação das comunidades escolares, não lograram alterar os mecanismos de definição de recursos que continuam concentrados no Estado. Prossegue, igualmente, a expansão quantitativa da oferta de ensino público, sobretudo de educação básica (Cf. “Situação Educativa na América Latina”, 1980/1994, UNESCO). Os sistemas de ensino continuaram seletivos e centralizados, além de não cumprirem o objetivo principal explícito nos discursos governamentais de “acesso a melhores níveis de ensino como determinantes da mobilidade social, de integração ao mercado de trabalho e obtenção da cidadania”.

O questionamento do modelo centralizador e verticalista característico das duas décadas anteriores e as demandas por democratização e participação, ampliar-se-ão no decorrer da década de 80, ao mesmo tempo em que os países da região sofrem os efeitos da crise econômica que, na acepção dos economistas e dos empresários, marcará os anos 80 como a “década perdida”. Esta crise foi interpretada sob múltiplos aspectos, sendo consensual que, pela sua profundidade e durabilidade, tornou-se singular em relação às crises anteriores na região.

## **2 – A crise da década de 80 : interpretações**

### **2.1 – A questão da dívida externa**

Os anos 80 significaram a convergência de diversas crises, configurando um quadro histórico bastante complexo. Além da crise econômica generalizada que atinge os países do mundo capitalista, verifica-se o questionamento de valores políticos e ideológicos, que constituíram paradigmas explicativos do processo histórico-social até o final dos anos 70, culminando com a derrocada do chamado “socialismo real” em 1989.

No caso específico da América Latina, o início da década de 80 significa o colapso de um modelo de desenvolvimento que surge nos anos 30, alcança seu auge nos anos 50 e 60 e revela sua vulnerabilidade com a crise do endividamento externo. Economistas latino-americanos vinculados à CEPAL, instituição que teve uma enorme responsabilidade na formulação de uma ideologia alternativa ao liberalismo econômico como forma da América Latina alcançar o desenvolvimento econômico, identificam na dívida externa, um dos fatores cruciais para a derrocada do modelo que proporcionou quase três décadas de crescimento econômico constante, sob comando do Estado.

Ernesto Ottone (1993), à semelhança de vários trabalhos produzidos no âmbito da CEPAL, analisando o período 1950-1984, constata que a crise dos anos 80 marca “o esgotamento definitivo do padrão de desenvolvimento que vinha sendo aplicado desde o pós-guerra, cujas características centrais vinham se configurando desde a crise dos anos 30”. Esse padrão de desenvolvimento, baseado na exportação de produtos primários e na industrialização substitutiva de importações, começou a mostrar sinais de esgotamento desde fins dos anos 60.

O extraordinário desenvolvimento econômico alcançado pelos países latino-americanos, durante a vigência daquele padrão, pode ser debitado a uma evolução favorável das relações de intercâmbio e do comércio mundial, ao financiamento externo e um conjunto de interesses econômicos, sociais e políticos articulados em torno da “matriz da

centralidade estatal”. Mas mostra a sua vulnerabilidade quando entra em colapso o financiamento externo (Ottone, 1993:3),

Estudos comparativos em matéria de crescimento e equidade no período de 1965 a 1985 entre países de distintos contextos geográficos, culturais e econômicos, constatavam que o desenvolvimento dos países da região, nos termos do padrão acima referido, resultou em situações diversas: países que tiveram um crescimento aceitável, mas com baixos níveis de equidade; outros que tiveram êxitos em matéria de equidade mas não em seu dinamismo econômico e muitos que não alcançaram nem uma coisa ou outra. Uma situação em que se pudesse conjugar níveis aceitáveis de equidade e de crescimento, permaneceu como um “casillero vacío” (“caixa vazia”) do desenvolvimento latino-americano (Fajnzylber, 1990)

Entretanto, era possível aos países da região alcançarem ambos os objetivos (crescimento e equidade) mesmo no contexto de uma industrialização tardia e se isto não ocorreu, foi devido ao *caráter rentista* do padrão de desenvolvimento latino-americano. “Ao contrastar o padrão latino-americano com aquele dos países que poderiam qualificar de exitosos em seus processos de desenvolvimento (...) ficam evidentes as diferenças nítidas com respeito ao processo poupança/inversões, à formação de recursos humanos, à difusão do progresso técnico, como também à inserção internacional dos países da América Latina que é notoriamente mais precária”, como constatou Fajnzylberg.

Concentrando-se em uma das causas apontadas pelos estudos cepalinos – o endividamento externo – Fernando Reimers (1990) ofereceu uma análise circunstanciada do que chamou de a “crise da dívida” dos países latino-americanos, na qual retoma algumas idéias de Raul Prebisch, primeiro diretor da CEPAL, em que se procura analisar o *contexto econômico geral* em que ocorre o endividamento externo da América Latina.

Entre as causas que levaram os países latino-americanos a chegar a esta crise, além dos “desequilíbrios estruturais a longo prazo na economia internacional” e “mudanças de curto prazo que distorceram as contas correntes de muitos países”, Reimers identifica, pelo menos, alguns fatores precedentes, que configuraram o contexto econômico geral em que ocorre a crise, como o choque do petróleo em 1973 e a recessão e o protecionismo nos países industrializados.

Portanto, desde quando o México anunciou que não poderia pagar sua dívida, seguido por outros países, o sistema financeiro mundial viu-se à beira de um colapso. Foram tomadas providências para facilitar que grandes devedores pudessem honrar seus compromissos externos e desde então, o serviço da dívida exerce um peso crescente nos gastos dos governos latino-americanos, prejudicando e, em caso extremo, impedindo a continuidade do financiamento dos gastos públicos e das políticas sociais.

Mas, ao lado das dificuldades objetivas geradas pelo endividamento, deve-se considerar outros fatores conjunturais de suma importância: as políticas de ajuste impostas pelos organismos financeiros internacionais, especialmente o Fundo Monetário Internacional e o movimento pela reforma estrutural do Estado que tem origem nos países capitalistas desenvolvidos, cujos pressupostos têm sido utilizados para se compreender a *crise do Estado* na década de 80 e as propostas de “reforma do Estado” nos países latino-americanos.

## 2.2. A Crise do “Estado Provedor”

Interpretações mais amplas tentam associar a crise latino-americana dos anos 80 às profundas transformações que se iniciaram no centro do capitalismo mundial e no qual a América Latina, não conseguiu se adequar, por força do modelo de desenvolvimento adotado desde os anos 50 e 60. Neste sentido, a América Latina já havia perdido – sem que seus governos tivessem clareza deste fato – sua capacidade de tocar seu modelo de desenvolvimento que estava, há muito, na “contramão” de uma nova reorganização produtiva e econômica mundial, causada principalmente pelas mudanças tecnológicas.

Os setores de ponta e de base na economia, os que possibilitam um desenvolvimento autônomo, passam a depender de gigantescos investimentos em novas tecnologias, levando os países centrais a concentrarem recursos na forma de contenção de empréstimos e racionalização de gastos, dificultando aos países “periféricos” o acesso a recursos externos para dar continuidade ao financiamento e à dinamização de suas economias, nos termos do novo paradigma produtivo mundial.

A internacionalização financeira mundial, cujas formas tradicionais de investimento externo dão lugar a formas mais ágeis, fazendo com que volumes imensos de recursos financeiros sejam retirados de um país ou de uma região – face a algum sinal de incerteza econômica – e transferidos para outras regiões consideradas naquele momento “mais confiáveis”, atinge a América Latina e os “Estados Nacionais” começam a perder controle sobre os capitais externos e a própria política econômica.

A crise da década de 80 significava, portanto, o esgotamento de um determinado modelo de intervenção do Estado, tanto nos países centrais como periféricos, cuja intensidade e solução dependiam de fatores histórico-estruturais. Neste sentido, o *Estado Contemporâneo* é que estaria enfrentando, desde os fins dos anos 70, uma crise em suas formas tradicionais de intervenção na economia e na sociedade: exaustão das formas protecionistas de industrialização, de sustentação de um modelo de proteção social e do *excesso de regulação*. No caso dos países desenvolvidos, verificou-se a crescente incapacidade dos chamados “Estados de Bem Estar”, fundamentados nas idéias keynesianas, de prosseguirem sua política de “deficit spending”, onde medidas macroeconômicas asseguravam níveis constante de investimentos, com a manutenção de uma situação de pleno emprego e de um eficiente sistema de proteção social (Kurz, 1992)..

A aceitação deste modelo de Estado deixou de ser consensual – como ocorrera em consequência do temor a uma nova crise semelhante a de 1929 – e os setores médios e altos da população passaram a opor resistência sobretudo quanto ao financiamento das políticas sociais via aumento de impostos, resistência traduzida em pressões políticas contra a *excessiva presença do Estado na economia* e contra a igualmente *excessiva “politização” do sistema produtivo*, onde a racionalidade econômica é constantemente substituída pela “irracionalidade” das intervenções políticas, sujeitas ao embate de classes sociais e partidos políticos (Offe, 1984).

O gasto público como porcentagem do PIB cresceu em todo o mundo desenvolvido, generalizando-se a idéia de que o modelo keynesiano fora o responsável por esta situação, além de ter permitido uma pressão permanente das classes trabalhadoras na manutenção de seus direitos sociais e trabalhistas. Esta é uma idéia tornou-se o ponto de convergência das políticas econômicas do mundo capitalista, abrindo caminho para as

propostas neoliberais e neoconservadoras, onde o consenso keynesiano em torno do crescimento e do pleno emprego, é substituído pelas idéias de “eficiência”, “competitividade” e “produtividade” e a idéia de equilíbrio macroeconômico, pelas idéias de “desregulamentação dos mercados”, redução dos encargos sociais e trabalhistas e, em última análise, desmonte do “Welfare State”(Fiori, 1996; Borón, 1996).

Sguiglia & Delgado (1996), examinando igualmente a crise na perspectiva do esgotamento do modelo de intervenção dos Estados sobretudo a partir dos anos 30, falam das dificuldades do Estado em reestimar o crescimento econômico e garantir a continuidade da acumulação capitalista. O modelo de acumulação que permitiu a superação da depressão e suas conseqüências sociais e produtivas, considerava com ceticismo as vantagens dos mercados livres para promover o crescimento e equilibrar a distribuição de rendas.

A intervenção do **Estado** objetivava alterar e induzir comportamentos e decisões dos agentes privados para compensar as falhas do mercado e a ineficiência da produção privada, além da necessidade de orientar o desenvolvimento econômico e garantir a equidade na distribuição de riquezas, limitada pelo **Mercado**. Tal interpretação valia, igualmente, para os países latino-americanos que tiveram seu desenvolvimento fortemente orientado pelo Estado, ao criarem seus “modelos de Welfare States” desde a década de 30 e, ampliando-o nas décadas de 50 e 60 (Médici, 89; Fleury Teixeira, 89) (1).

---

(1) É polêmico admitir que na América Latina, em especial nos países que se modernizaram, possa ser utilizada a expressão “modelo de bem-estar social”. Neste texto, tomamos como referência as características básicas de um Estado envolvido em ações sociais, obedecendo à mesma lógica dos sistemas de bem-estar dos países de capitalismo avançado, ou seja, a *relação entre o Estado e o Mercado*, mediante a qual o Estado se beneficia da capacidade privada do Mercado de acumular, ao mesmo tempo em que apoia a regula o movimento deste e seus impactos negativos. Na América Latina, a expressão mais usual é “Estado Provedor”(V. “Eficiência e Eficácia em Políticas Sociais”, IPEA, 1991). André C. Médici, ao discutir políticas de saúde na América Latina, destaca o desenvolvimento do modelo público de assistência e previdência social dos países desenvolvidos e latino-americanos que, ao contrário da Europa e Estados Unidos, surgiu por iniciativa exclusiva do Estado.



A estrutura social montada pelos governos latino-americanos, desde os anos 30, de certa forma, reproduziu, logicamente, dentro das limitações estruturais da região, um “modelo latino-americano de bem estar social” cuja tendência foi ampliar-se em função da ideologia desenvolvimentista e mais ainda, do populismo, causando a hipertrofia do aparelho administrativo do Estado, com a conseqüente exigência de mais gastos para mantê-lo.

A diminuição gradativa dos investimentos, aumento dos processos inflacionários e constantes acúmulos de déficits públicos, coincidem com as profundas transformações técnicas e produtivas e de organização empresariais e a “crise do modelo fordista de produção” nos países centrais - um regime de acumulação que corresponde, em termos institucionais, a um Estado fortemente regulador (Fiori, 1993) (2)

### 2.3. A crise fiscal do Estado

A crise do Estado nos anos 80, era fundamentalmente, uma crise fiscal que se manifestava nos países centrais e periféricos, ocorrendo, além de tudo, no contexto de uma tendência à crescente transnacionalização de interesses e estruturas econômicas onde os mercados nacionais deixam de existir, são internacionalizados e hierarquizados por empresas. A capacidade de fazer política exterior dos Estados Nacionais da “periferia do capitalismo” torna-se, praticamente “nenhuma” (Afonso, 94).

O'Connor (1973; 77), trabalhou originalmente o conceito de “crise fiscal” e a relacionou com a impossibilidade do Estado em atender às demandas dos diversos setores modernos da economia que têm uma tendência a se aliar com os grandes grupos monopolistas e as grandes empresas, onde a classe trabalhadora, melhor organizada, pressiona financeiramente o Estado.

---

(2) A visão “regulacionista” explica a crise dos anos 80 como decorrente das mudanças técnicas e produtivas do capitalismo que levaram ao esgotamento do modelo fordista que se firmou nos países que viveram a Primeira e a Segunda Revolução Industrial. O modelo fordista era fortemente dependente de métodos de gestão e organização empresarial, liberando força de trabalho ou exigindo novos níveis de qualificação (V. Fiori, 1993 e Paiva, 1989).

Com a poupança pública próxima de zero, não é possível ao Estado realizar investimentos públicos e a arrecadação de impostos serve apenas para manter em funcionamento um pesado e ineficiente aparelho administrativo e burocrático, através de empréstimos privados, aumentando, conseqüentemente, a dívida interna e levando o Estado à paralisia e os governos, à falta de credibilidade. A crise fiscal resulta, em última análise, em *crise política do Estado* que tem abalada a legitimidade de suas políticas perante os agentes econômicos e a Sociedade.

No caso particular da América Latina, a conjuntura vivida pós-regimes militares, trouxe a necessidade de reconstrução de seus sistemas político-institucionais e o acirramento das disputas em torno do Estado e de suas formas econômicas e sociais de atuação. Simultaneamente, a América Latina vê-se diante da tarefa de como inserir-se dentro do processo chamado de “globalização”, em que os mercados regionais e nacionais são substituídos por blocos econômicos e comerciais e a política de fronteiras econômicas abertas – uma heresia nos termos das tradicionais posições cepalinas dos anos 50 e 60 – é colocada como necessidade incontestável para a sobrevivência dos países “em desenvolvimento” (3).

A “reforma do Estado” na América Latina começa pelo reconhecimento da crise fiscal, como a causa principal da crise do Estado, mas a teoria explicativa dos organismos financeiros internacionais sobre ela culpa o redistributismo keynesiano nos países centrais e o “redistributismo populista” nos países periféricos (Bresser Pereira, 97).

Para Bresser Pereira, as políticas de ajuste do FMI seguem o chamado “Consenso de Washington”, que vem se definindo e solidificando desde os anos 80. O “consenso”, formado a partir da crise do keynesianismo e do desenvolvimentismo, tem uma explicação sobre a natureza da crise latino-americana e sobre as reformas necessárias para superá-las, coincidindo, em parte, com a perspectiva adotada pelos países desenvolvidos da OCDE.

---

(3) Utilizamos, neste texto, as expressões “países subdesenvolvidos” e “países em desenvolvimento”, ressaltando que alguns estudos sobre a América Latina consideram o Brasil, Argentina, México e Chile como estando em um estágio de desenvolvimento “superior” fazendo parte das “NICs” ou “Novas Nações Industrializadas” do Terceiro Mundo (Cf. Bacic Olic, “Geopolítica da América Latina”, 1994). Menos otimistas, estudos mais recentes têm considerado o agravamento da condição periférica e subdesenvolvida da América Latina, na atual fase da globalização econômica (Cf. Scarlato et alli, em “Globalização e Espaço Latino-americano”, 1997).

As causas da crise latino-americana seriam, para o FMI, basicamente duas: 1) excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo (o modelo de substituição de importações), excesso de regulação e empresas estatais ineficientes; e 2) o populismo econômico, definido como a incapacidade de se controlar o déficit público e de se manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público.

A partir dessa avaliação, as reformas no curto prazo deveriam combater o “populismo econômico” e lograr o equilíbrio fiscal e a estabilização. A médio prazo, o Fundo propõe reformas estruturais cuja receita é adotar uma estratégia de *crescimento orientado para o Mercado* e na *redução do tamanho do Estado*, na liberalização do comércio internacional e na prioridade às exportações. Todas as reformas propostas pelos integrantes do “consenso de Washington” visam promover a estabilização da economia através do ajuste fiscal e da adoção de políticas econômicas ortodoxas em que o Mercado desempenhe papel fundamental, reduzindo a participação do Estado nas áreas econômica e social e defendendo pontos de vista basicamente “anti-estatistas” (4)

De qualquer maneira, na perspectiva dos organismos internacionais ou de setores das elites dirigentes latino-americanas, a tendência era, considerando-se sua especificidade histórica, superar a crise através de “ajustes estruturais do Estado”, responsável pelo aumento e descontrole da dívida externa, em função da “má gestão econômica” dos governos da região (5).

---

(4) Segundo Bresser Pereira, o “consenso” nada diz a respeito da dívida externa ou, mais amplamente, da dívida pública, não tendo, por outro lado, qualquer caráter histórico, ou seja, ignora que a intervenção do Estado e o “populismo econômico”, foram responsáveis, de qualquer maneira, pelo desenvolvimento econômico da América Latina. A abordagem de Washington sugere que é suficiente estabilizar a economia, liberando-a e privatizando-a, para que o país retome o desenvolvimento, mas vários países latino-americanos, após adotarem esta estratégia, não conseguiram retomar o crescimento. Para o economista e ex-ministro da Fazenda, a questão fundamental está no problema da falta de poupança pública dos países latino-americanos para financiar seus investimentos e gastos correntes, levando ao aumento do déficit público, através de empréstimos internos e externos (V. L.C.Bresser Pereira, “A Reforma do Estado: ensaio sobre a crise brasileira”, Editora Nobel, 1993).

(5) O FMI tem uma complexa classificação dos empréstimos e auxílios financeiros aos países que a ele recorrem para reequilibrar seus orçamentos e obter estabilidade econômica. A ajuda para **ajuste estrutural**, provê financiamento para dar suporte a uma política de ajustamento, desembolsada passo a passo, segundo um programa de reformas acordado com o Fundo; ajuda para **ajuste setorial**, objetiva acabar com uma distorção institucional ou microeconômica, de desembolso relativamente rápido e ajuda para **políticas de estabilização**, para reequilibrar o balanço de pagamentos, enfrentar o déficit fiscal e reduzir a taxa de

### **3 – As reformas estruturais e o “novo modelo de Estado”: desregulação, privatização e descentralização**

A ideologia gerada nos países capitalistas desenvolvidos cuja reestruturação econômica ocorre no final dos anos 70 e se consolida nos anos 80, juntamente com a busca de um novo modelo de Estado, torna-se hegemônica, com forte receptividade nas elites econômicas e dirigentes políticos latino-americanos, creditando ao Estado, seja no modelo keynesiano, seja no modelo desenvolvimentista, a responsabilidade maior pela crise fiscal, na medida em que *excedeu os limites de regulação e intervenção*.

O intervencionismo estatal nos termos do modelo keynesiano, teria fracassado diante das novas condições econômicas mundiais, já que o modelo pressupunha economias nacionais relativamente fechadas e autônomas, onde o Estado tem plenas condições de formular, implementar e controlar seus planos, na perspectiva de que os agentes econômicos agirão “de forma típica” ou psicologicamente em conformidade com a “atemporalidade” das categorias econômicas (Kurz, 95).

Nesta perspectiva, as propostas neoclássicas de gestão da economia, seriam as mais corretas, ao defenderem a intervenção do Estado através de uma “política de ordenamento institucional”, cuja tarefa é garantir a livre concorrência e o livre jogo do mercado, inclusive com o fim da regulamentação das relações trabalhistas já que, segundo esta ideologia “os salários, as contribuições sociais e as leis de proteção tinham um custo social excessivamente elevado.

A questão a ser discutida, subjacente às propostas de reforma é, em última análise, *qual o modelo de Estado* a ser construído, nas novas condições econômicas mundiais e quais as alterações no papel e nos instrumentos tradicionais de intervenção do Estado, em função das transformações tecnológicas e de valores políticos e ideológicos. Na discussão sobre o modelo de Estado, indaga-se, forçosamente, *sobre os novos modelos de gestão dos setores públicos* frente às acusações de ineficiência vindas dos setores privados

---

inflação, cujo desembolso é feito gradativamente, segundo a avaliação da gestão econômica feita pelo Fundo (V. “Coping with Crisis: Austerity, Adjustment and Human Resources”, UNESCO, 1994). Qualquer que seja a classificação que o Fundo dê aos empréstimos, em última análise, os condiciona à redução do papel do Estado na economia e à privatização.

Para os planejadores públicos, frente à crise do modo de intervenção do Estado, coloca-se a questão de *repensar o planejamento num contexto de crise do Estado e de ajuste econômico*, sem que ainda estivessem claros os paradigmas implícitos no novo modelo de Estado e ao mesmo tempo, num *contexto histórico de transição política e de construção de uma nova ordem político-institucional*.

As discussões sobre as políticas de ajuste e de reformas estruturais, nas quais se envolverão as diversas forças políticas, apresentam elementos comuns que indicam *tendências* dos novos paradigmas que configurarão o Estado no final da década. Um desses elementos, é a revisão do papel que cabe ao Estado – e seu sistema de planejamento – na coordenação da economia, liberando o Mercado de controles e regulações.

Dentro da ideologia que assume condição hegemônica nas propostas de reformas, o Estado (e não o Mercado) é responsável em última análise, pela situação de desequilíbrio financeiro e de déficit orçamentário dos países, em virtude da amplitude (e do custo) de suas funções econômicas e sociais. Para o enfrentamento da crise e o estabelecimento de condições mínimas para a inserção na nova ordem mundial, no plano macroeconômico, configura-se nos debates internacionais, uma estratégia que pretende *rearticular as relações entre o Estado e o Mercado*.

No plano organizacional e político-institucional do Estado, o objetivo das reformas em termos gerais, é tanto *redução do aparato estatal* quanto a adoção dos critérios de *eficiência na gestão dos serviços e políticas públicas*. A manutenção do aparato estatal, com a ampliação de sua atuação desde o pós-guerra e a crescente complexidade de suas funções, tornara-se extremamente dispendiosa, penalizando em escala crescente os setores “efetivamente” produtivos.

Nos países latino-americanos recém-saídos de regimes autoritários, as questões relativas à construção de uma nova ordem político-institucional, tendo como referência a reinstauração e a consolidação de regimes democráticos e a natureza das instituições a serem criadas, foram progressivamente resolvidas, na medida em que esses países voltavam à normalidade democrática e votavam novas Constituições. Mas o prolongamento da crise econômica e as transformações conjunturais e estruturais externas, mantiveram na agenda

dos países latino-americanos, a questão da *reforma do Estado* e do *modelo de desenvolvimento* a ser pensado para os anos 90 (6).

Não se tratava mais, de superar uma situação conjuntural de crise, mas de “constrangimentos estruturais” (internos e externos) que limitavam as opções das elites governantes para o enfrentamento da crise do Estado. A “reforma do Estado” tende, a refletir a penetração das formas contrárias ao modelo tradicional de “Estado Provedor”, dentro de uma ideologia que fundamenta as opções dos dirigentes políticos, no sentido de implementar medidas econômicas e financeiras essencialmente homogêneas para a região (Cf. Joseph Ramos, CEPAL, 1997).

Essa ideologia apresenta-se na forma de um conjunto de convicções irrefutáveis” que se disseminam rapidamente pelos países periféricos, embora tenha sido o referencial do processo de reformas introduzidas nos países desenvolvidos. O objetivo das reformas seria modificar os obstáculos estruturais (sistema fiscal e de preços, regulações econômicas, seguridade social e relações de trabalho) que “bloqueavam a iniciativa privada e dificultavam o incremento de investimentos” (Ramos, 97), imprescindível para melhorar a competitividade, num momento em que as economias centrais enfrentavam a concorrência das economias asiáticas emergentes. Em resumo, as reformas visavam:

- a desestatização e a desregulamentação das atividades econômicas;
- o estabelecimento de “verdadeiras economias de mercado”;
- o fortalecimento da iniciativa privada, através de subsídios e incentivos públicos;
- novas formas de relacionamento entre o capital e o trabalho;
- incentivo à eficiência econômica;
- busca permanente de produtividade, qualidade e competitividade.

---

(6) As reformas efetuadas nos países do antigo bloco socialista, foram interpretadas como a incongruência entre o “dinamismo dos agentes econômicos e a inércia do Estado”, colocando-se em xeque o sistema de planejamento estatal. Embora não tenha sido abandonado integralmente o planejamento em favor do “livre jogo do mercado”, colocou-se em dúvida a eficácia de um planejamento único e centralizado. Várias leis são aprovadas para limitar a ingerência do Estado na gestão das empresas e introduzir maior racionalidade econômica em função do Mercado. Essas reformas foram debatidas no Brasil, entre representantes de

governos de países europeus e latino-americanos e vários países do antigo bloco socialista ( Cf. Seminário sobre Privatização e Desestatização, citado na bibliografia).

Neste quadro, pode-se verificar que o fio condutor das reformas, pode ser sintetizado em dois tipos de ação: *privatização* e *desregulação*, na área econômica, ambas capazes de facilitar a superação da crise fiscal e aumentar a competitividade. A privatização das empresas e serviços públicos, menos eficientes do que seus similares privados, é justificada para acabar com a distorção na destinação dos recursos públicos, livrá-los de condicionantes políticos nas decisões de investimento e freiar “concorrência desleal” com o setor privado.

A *desregulação* é um conceito que expressa de modo geral uma série de medidas estruturais para acabar com procedimentos e normas utilizados pelo Estado para impor limitações ao funcionamento do Mercado. Normas de reserva de mercado, monopólios estatais sobre atividades produtivas ou de serviços, fixação e controle de preços, barreiras legais de entrada e saída de mercadorias, exigências de qualidade de produtos e de serviços, leis trabalhistas e uma série de restrições ao regime de iniciativa privada, são definidas como “regulatórias” e devem ser removidas (Sguiglia & Delgado, 1996) (7).

Essa ideologia dissemina-se no momento em que a América Latina está lutando para sair da crise econômica e tentando renegociar suas dívidas com os organismos internacionais e quando é grande o descontentamento popular com os serviços públicos, somando-se as frustrações, em alguns países, com os resultados efetivos da transição democrática. As políticas de ajuste econômico e os programas de reformas adotados, contêm os pressupostos neoliberais de redução da intervenção estatal e propugnam pelo “retorno do protagonismo dos agentes econômicos privados e do Mercado”.

---

(7) O termo “regulação”, tal como o de “descentralização”, pode ter significados diferentes, dependendo da posição ideológica de quem o utiliza e do contexto histórico no qual surgem. Para o pensamento neoliberal, a “regulação” refere-se à intervenção excessiva do Estado. Para os liberais ou os social-democratas, a “regulação” refere-se aos instrumentos utilizados pelo Estado (normas, leis, etc.) que garantem o equilíbrio do mercado e a justiça social e, portanto, a legitimidade do Estado. Em termos de políticas sociais, as interpretações diversas dão lugar a denominações como “Estado Liberal”, “Estado Social”, etc. (V. a discussão sobre políticas sociais e neoliberalismo, organizada por Asa C. Laurell e o texto de Juan Casassus sobre Estado e Educação).

No contexto das dificuldades econômicas trazidas pela crise fiscal e pela crise econômica geral do final dos anos 80, a desregulação, constante nas propostas de reestruturação econômica, caminha no sentido de *devolução dos recursos e de mecanismos de coordenação e controle ainda nas mãos do Estado e que passam a ser regulados preponderantemente pelo Mercado*. Um dos instrumentos para se obter a **desregulação**, dentro da ideologia hegemônica de se reduzir drasticamente o tamanho e o poder de intervenção e estatais, seria a **descentralização**, entendida pelos agentes econômicos privados como um mecanismo capaz de revitalizar a gestão autônoma das organizações (públicas ou privadas) para a obtenção de maior competitividade e eficiência ao se permitir maior grau de liberdade e de iniciativa dos agentes sociais e econômicos.

Tendo as políticas de ajuste e de reforma do Estado como condicionalidades na condução da gestão pública, a **descentralização** assume uma dimensão econômica de enfrentamento da crise e corresponde à desregulação”. Enfatiza-se, conseqüentemente, a reestruturação, econômica, social e espacial dos Estados-Nações, que seriam conduzidos de forma dinâmica, menos autárquica e mais cooperativa com a esfera privada, coordenando suas funções de Planejamento com as do Mercado, no sentido de se promover o desenvolvimento econômico e social. A descentralização assume caráter “integrador e equalizador” face à importância que exerce o Estado na condução das políticas econômicas e sociais. Trata-se, enfim, da construção de um novo relacionamento entre a *esfera pública*, entendida como *esfera estatal* e a *esfera privada (Mercado)* (Barros Silva, 1995).

Com as transformações tecnológicas e produtivas, os novos modelos gerenciais e a mudança nos padrões de divisão internacional do trabalho, somado ao fim do bloco socialista e a redistribuição do poder em escala mundial, o Estado estaria perdendo sua condição de “locus” privilegiado do sistema político e administrativo, descentralizando-se e dotando as esferas locais de autonomia, juntamente com a *maior participação do Mercado e da Sociedade* (Fiori, 1993).

Isto seria uma “conseqüência natural do processo de desregulação” no qual as organizações teriam que procurar, por conta própria, seu espaço em um mundo altamente competitivo e que os serviços tradicionalmente administrados pelo Estado, seriam



transferidos para a esfera privada ou em parceria com ela. As profissões, consequentemente, estariam passando por uma revolução em termos de qualificação profissional e nível educacional: um “novo trabalhador”, juntamente com “novas relações de trabalho”, estariam sendo exigidos em função de “novos padrões tecnológicos”, em que *competência e conhecimento* e não mais *provas formais de escolaridade treinamento em operações monótonas e repetitivas*, são os novos parâmetros para o emprego (8).

Celina Souza (1991), a partir de estudos sobre as várias visões do “Estado”, tenta identificar em termos genéricos alguns dos novos elementos paradigmáticos que configuram o Estado na década de 90. Em resumo:

- a descentralização e a redistribuição de poder político e de gestão;
- a revisão do planejamento centralizado e do macroplanejamento, priorizando-se o planejamento descentralizado ou microplanejamento (ou generalização da capacidade de planejamento e de gestão às unidades da base do Estado e às instâncias locais);
- o redimensionamento do aparelho de Estado;
- a “devolução” da coordenação da economia para o Mercado, que passa a ter uma função econômica e social;
- a democratização da gestão e do poder político;
- a redefinição do conceito de “Estado-Nação”.

---

(8) Na América Latina em geral, existem inúmeros trabalhos sobre as qualificações exigidas pelas empresas face às novas tecnologias que começaram a ser introduzidas nos anos 80, no processo de reconversão industrial e de mudança nos padrões capitalistas de acumulação e investimento. Nas universidades latino-americanas, existem vários grupos de pesquisa sobre Trabalho e Tecnologia, produzindo excelentes estudos sobre o tema. No Brasil, destacamos o livro “Novas Tecnologias, Trabalho e Educação: um debate multidisciplinar”, coordenado por João C. Ferretti; Dagmar M.L. Zibas; Felícia R. Madeira e Maria Laura P.B. Franco (Editora Vozes, 1994).

Nota-se, mais uma vez, os elementos que se destacam nesta visão do Estado, como os da **privatização** e da **desregulação**, oriundos da assimilação de uma ideologia gerada nos países desenvolvidos, para o enfrentamento de uma crise econômica considerada não apenas em sua dimensão *conjuntural* mas também, e principalmente, em sua dimensão *estrutural*, cuja superação implica que os tradicionais mecanismos de controle e de provisão do Estado sobre as atividades econômicas e sociais, são gradativamente *devolvidos* ao Mercado e à Sociedade (9).

O terceiro elemento a qual já nos referimos, a **descentralização**, é visto como um dos aspectos basilares destas reformas, em virtude de suas implicações políticas e sociais, tão profundas quanto a privatização e a desregulação, na medida em que rearticula não apenas as *relações entre o Estado e o Mercado*, mas as *relações entre o Estado e a Sociedade*.

As iniciativas concretas de descentralização, portanto, são *impulsionadas* pela conjuntura de crise econômica, pelas políticas de ajuste, pela crise do Estado e pelas mudanças produtivas e tecnológicas dos anos 70 e 80, embora, historicamente, o *discurso da descentralização* ou da *centralização x descentralização* tenha sido uma constante nos processos de construção e de transformação do Estado na América Latina, mesmo que na prática, a tendência, em contradição com este discurso, tenha sido a de crescente intervenção *centralizada* no campo econômico e social (10).

---

(9) O início do processo de desregulação nos países capitalistas, acompanhado geralmente de privatização de empresas e serviços públicos, pode situar-se nos Estados Unidos, após a primeira crise do petróleo, na primeira metade dos anos 70. Entre 1975 e 1985, o governo americano modificou todo o setor de transportes (aéreo, ferroviário, rodoviário) e iniciou a desregulação do setor de telecomunicações e de atividades bancárias. Na Europa – com exceção do Reino Unido, sob Margareth Thatcher – o processo iniciou-se no setor financeiro, telecomunicações e relações de trabalho e ampliou-se com os acordos firmados pela Comunidade Econômica Européia, exigindo a liberalização de atividades internas e a eliminação de restrições aos mercados. Outros países como Espanha, Japão, México, Austrália, Nova Zelândia, experimentaram, desde o final dos anos 80, uma progressiva desregulação de setores básicos da atividade econômica que começa a ser praticada pela maioria dos países latino-americanos, no início dos anos 90, após as medidas de ajuste econômico.

(10) Os estudos sobre as transformações do Estado na América Latina, indicam o surgimento de propostas de descentralização em diferentes momentos históricos, constituindo-se em um tema constante na discussão que opôs, por exemplo, federalistas x unitaristas. Precisamente por ser um tema que tem aparecido e desaparecido no debate político, caberia perguntar agora “se não seria agora, no marco da crise, que a descentralização tenha encontrado seu momento histórico” (Cf. Sérgio Boisier, “Los procesos de descentralización y el desarrollo regional...”, 1987).

As análises de diferentes tendências indicavam, de forma mais ou menos consensual, de que a América Latina “chegara ao fim de um ciclo de desenvolvimento que dependeu da intervenção sistemática do Estado, ator protagonista do processo de modernização econômica” e que, não só para enfrentar uma conjuntura de crise econômica, mas para adequar-se às transformações econômicas mundiais e integrar-se ao novo ciclo produtivo e tecnológico, o Estado deveria *necessariamente* reorganizar-se, através de iniciativas de *reforma* e *reestruturação* face à Sociedade e ao Mercado. A reorganização do aparato estatal e a descentralização não seriam mais do que *exigências* deste contexto histórico (Medeiros & Brandão, 90; Guimarães, 90) (11).

A descentralização é proposta, portanto, quando o Estado latino-americano sofre as consequências da conjuntura de crise e os efeitos das políticas de ajuste econômico. É proposta, portanto, *em um contexto histórico particular*, no qual o Estado – utilizando a interpretação de Offe (84) – encontra-se extremamente debilitado não só para exercer seu papel na criação das condições de *acumulação capitalista* (interesse do Mercado) quanto para gerir com eficiência as políticas públicas na área social e, portanto, de *legitimação* perante a Sociedade.

A descentralização é vista como uma “saída estratégica” para a ineficiência do planejamento e da gestão centralizados no Estado, na medida em que essas funções são “devolvidas” ao Mercado e à Sociedade. O planejamento centralizado seria incongruente com a dinâmica de uma economia capitalista, pois dificilmente seria capaz de prever as necessidades e atender às expectativas de uma multiplicidade de agentes privados. Tal deficiência, segundo Offe (84), motivada pelas condições estruturais do capitalismo, resultava em constantes “crises de racionalidade” do Estado e, portanto, em “deslegitimidade”.

---

(11) A CEPAL divulgou inúmeros estudos sobre a América Latina, em que a crise dos anos 80 é analisada como o fim de um ciclo histórico de desenvolvimento, portanto, como uma *crise estrutural* que veio à tona com as mudanças econômicas mundiais e a crise do endividamento externo. Mudanças profundas nos aspectos demográficos, econômicos e sociais, desde o pós-guerra, juntamente com o esgotamento das formas populistas e desenvolvimentistas e a crise dos sistemas políticos com a transição à democracia, configuraram uma “sobrecarga insuportável para o Estado latino-americano, tornando impossível a manutenção dos mesmos padrões de políticas públicas” (Cf. discussão publicada em “Crisis y Desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe” e “Transformación estructural, movilidad y crisis social en América Latina”, 1985).

Contribui para fortalecer e tornar hegemônica uma ideologia que responsabiliza o Estado pela crise econômica, o grave quadro social e econômico dos anos 80, no qual os serviços sociais básicos também entram em crise. No setor educacional, apesar de ter mantido, ao longo de três décadas, um nível relativo de expansão, também se verificam os efeitos sociais da crise e das políticas de ajuste.

#### **4 – O impacto social da crise e das políticas de ajuste**

As primeiras estatísticas que começam a ser divulgadas sobre o desempenho das políticas sociais dos países que atravessaram a década de 80 em meio à crise, revelavam para os planejadores um dado comum na região: a área social que havia sido colocada como prioridade de políticas governamentais na fase de transição à democracia, fora a mais atingida pelo quadro recessivo e as políticas de ajuste, devido à diminuição relativa de recursos nos orçamentos públicos em relação a outros setores como defesa ou infraestrutura.

Os efeitos da crise econômica dos anos 80 trouxeram seqüelas em todos os países latino-americanos, com maior ou menor intensidade. As estratégias de ajuste adotadas, tuteladas pelo Fundo Monetário Internacional, implicaram em conter a expansão do mercado interno e estimular as exportações, para gerar excedentes comerciais e recursos para o pagamento da dívida. A contenção do mercado interno implicou em redução salarial e de outras medidas de corte de investimentos públicos, sobretudo na área social.

Vários estudos sobre os efeitos da crise econômica e das políticas de ajuste nos setores sociais, mostravam que, apesar da heterogeneidade social, histórica e política dos países latino-americanos, condicionando a capacidade de cada um (ou de cada grupo de países), para enfrentar situações de adversidade econômica, havia um dado comum: os efeitos nefastos da crise nos setores sociais, em virtude da diminuição dos recursos para o financiamento das políticas sociais por parte do Estado. A maioria dos países da região, reduziu o volume de gastos federais não-previdenciários *per capita* com saúde entre 1980 e

1984, como resultado da contração real das bases de financiamento em função da crise (Médici, 89; Fleury Teixeira, 89 e Medeiros, 89).

Médici (1989), em um estudo encomendado pela CEPAL, estudou o impacto da crise econômica e das políticas de ajuste na área social, particularmente no setor de saúde, afirmando que “ao longo da recente crise econômica muitos países latino-americanos tiveram que submeter-se a estratégias ortodoxas de ajuste à crise, em função das estratégias de negociação da dívida externa junto ao FMI e aos demais organismos financeiros internacionais. Este foi o caso, por exemplo, da Argentina, do Brasil e do Chile que, pelo menos até 1984, estavam entregues a ditaduras militares que pouco valorizavam a criação de mecanismos endógenos de crescimento econômico, através da elevação real dos salários e da expansão do investimento governamental. A tônica dessas estratégias de ajuste era o arrocho salarial e o corte nos gastos públicos. Neste particular, muitos cortes foram feitos nos programas sociais dos governos e o setor saúde não deixou de ser afetado por este desempenho”.

Apesar das discrepâncias apresentadas na evolução dos gastos em saúde nos diversos países latino-americanos, em função das formas de organização e relacionamento dos dados utilizada pelos governos e pelo desempenho de seus sistemas de financiamento e gestão social, verifica-se que a maioria dos países da região, reduziu seu volume de gastos federais não previdenciários *per capita* com saúde a partir de 1980 e até 1984 e, ao longo dos dez anos seguintes, ocorreu forte redução do gasto dos programas de seguridade social. Tal redução, segundo o autor, ocorreu devido à contração real das bases de financiamento em função da crise, no que diz respeito ao financiamento público, quanto nos gastos privados em saúde, devido às reduções no volume de renda de que a população dispõe para enfrentar aqueles gastos (Médici, 1989) (12).

---

(12) O autor ilustra fartamente seu ensaio sobre os efeitos da crise econômica na situação social da população, citando dados produzidos pelo BID sobre aumentos nos níveis de morbidade e mortalidade, mormente a infantil, com o forte retorno das *causas mortem* ligadas à desnutrição ao longo da gravidez e dos primeiros anos de vida. Apenas para citar um exemplo, doenças ligadas à desnutrição, na Bolívia, aumentaram no período 1973 a 1982, de 0,2 a 6,2%.

Fleury Teixeira (1989) e Medeiros, 1989) destacam que após 30 anos de crescimento, caiu em 1982 o Produto Interno Bruto em toda a América Latina e muitos países, inclusive os maiores e mais diversificados, viram-se em sérias dificuldades para cumprir os compromissos com os encargos da dívida externa. Com a retração do financiamento externo a maioria dos países da região passa a adotar políticas de ajuste com ênfase nas medidas de contração interna e incentivo às exportações, além de se submeter ao monitoramento do Fundo Monetário Internacional, como condição para a renegociação de suas dívidas e obtenção de nova ajuda financeira internacional.

Essas políticas de ajuste, afirma Fleury Teixeira, atenderam aos interesses imediatos dos países desenvolvidos, evitando uma crise financeira de proporções catastróficas, mas tiveram nefastos efeitos para as nações a elas submetida, debilitando, inicialmente, suas economias, inclusive com processos drásticos de desindustrialização (aos quais só escapou temporariamente o Brasil) e causando a queda brutal, entre 1981 e 1984, do investimento interno bruto por habitante e a formação bruta de capital, com crescentes taxas de desemprego, queda nos salários reais e uma profunda deterioração das condições de vida da população da região, com um significativo aumento das desigualdades sociais.

Através de uma comparação entre crescimento econômico e o estabelecimento de sistemas de seguridade social na América Latina, desde o pós-guerra, ocorreram distorções e contradições desses sistemas, incapazes de efetuar a universalização da cobertura previdenciária e manter iniquidades pelo menos até os anos 70, apesar da importância do setor como instrumento de legitimação política dos Estados e como forma de obter apoio político de segmentos da classe trabalhadora (13).

---

(13) Sônia F. Teixeira refere-se às pressões dos grupos sociais na origem e desenvolvimento dos sistemas de previdência social, além da preocupação das elites governantes em obter apoio político. Alguns autores, segundo ela, destacam a importância da própria burocracia do Estado que encontram na expansão dos sistemas públicos uma garantia de emprego, poder e prestígio. Para os objetivos de nosso trabalho, a referência tem muito a ver, já que ao liberar para o Mercado uma série de funções que antes eram atribuições do Estado, abre-se também a possibilidade de os grupos mais poderosos, capazes de se organizarem em associações e corporações, interferirem na orientação e seletividade das políticas sociais – um problema desafiador para os planejadores. Analisaremos este aspecto no capítulo sobre as tendências e perspectivas do Planejamento Educacional

Essas distorções e contradições foram acirradas com a crise econômica e as políticas de ajuste nos anos 80, em função da falta de recursos orçamentários causados por uma brutal redução do Produto Interno Bruto *per capita*, em torno de 14% a menos em 1985 em relação a 1980. As restrições à expansão do mercado de trabalho e dos níveis de consumo da população latino-americana, acabam, igualmente, incidindo sobre os setores de saúde e seguridade social, em virtude da redução da massa salarial e do desemprego.

Fleury Teixeira faz uma constatação importante quanto à avaliação da extensão e da profundidade da crise: supunha-se que a crise era um fenômeno passageiro que poderia ser enfrentado com medidas ortodoxas inspiradas na corrente monetarista, típicas dos organismos financeiros internacionais. Após cinco anos de aplicação dessas medidas, não só se constatava o fracasso da maioria delas em proporcionar a retomada do crescimento econômico latino-americano, como os indicadores econômicos e sociais haviam piorado em relação ao início da década, podendo-se verificar, de forma dramática, as consequências sociais das políticas de ajuste e os custos sociais da crise.

Lagos (1986) e Tedesco (1987), destacaram este aspecto da crise econômica que passou ao largo dos governos: seu caráter estrutural. Lagos analisou a crise e seus efeitos no setor educacional latino-americano, chamando a atenção para o fato de que previa-se um prazo de no máximo dois anos para a superação da crise através de políticas de ajuste, mas cinco anos depois, ocorrera pouca melhora da situação. Pergunta, então, se não era o caso de reconsiderar a visão puramente econômica que os organismos internacionais e os governos latino-americanos davam aos serviços sociais, interrompendo ou restringindo, por tanto tempo, os investimentos na área social.

O risco de recuperação, segundo Lagos, tornara-se excessivamente lento e, conseqüentemente, mais profundos os efeitos sociais. Comparando-se a presente crise com a crise dos anos 30, Lagos chamava a atenção para o fato de que “a atual crise não tinha o caráter de transitoriedade outorgado inicialmente pelos economistas” e que “o futuro iria estar fortemente determinado não apenas por uma queda dos indicadores educacionais (...) senão também como conseqüência das novas demandas que o próprio fenômeno da crise iria gerar sobre a educação”(Lagos, 1986).

Analisando a evolução dos gastos educacionais na região, mesmo correndo o risco de generalizações, constatava-se que os gastos educacionais, para um número significativo de países teria aumentado entre 1974 e 1983 em torno de 32% e que desde este ano, o gasto alcançara o índice de 55%, cifras que indicariam um esforço importante realizado na América Latina para aumentar e satisfazer os requerimentos educacionais. Mas, examinando-se melhor os dados disponíveis, Lagos conclui que na verdade, os gastos naquele período foram de pouco mais de 2% comparando-se com o crescimento da população em idade escolar e em relação com o Produto Interno Bruto (14).

A expansão dos sistemas educacionais na região, segundo Lagos, teve continuidade mesmo nos anos de crise, mas dentro de um processo de estreitamento da base de financiamento, com reflexos na qualidade dos serviços educacionais oferecidos pelo Estado. A crise não apenas agudiza esta situação, como traz para o desenvolvimento do modelo educacional latino-americano, um fator que nas décadas anteriores, não se apresentava como algo inquietante: os níveis de desemprego e subemprego. Anteriormente à crise, apesar de suas características excludentes, a expansão dos sistemas educacionais tinha uma relativa influência na inclusão de trabalhadores no mercado de trabalho e na manutenção de seus postos de trabalho.

Mas, a partir da crise “combinam-se não apenas o desemprego e o subemprego, mas as restrições financeiras aos sistemas educacionais o que, em última análise, resultaria em aumento de desempregados e subempregados, justamente em uma fase de reestruturação tecnológica e produtiva em que a qualificação torna-se fator de suma importância, inclusive como determinante de maiores rendas e de produtividade da força-de-trabalho (Lagos, 1986) (15).

---

(14) Lagos chama a atenção para os dados disponíveis sobre gastos educacionais na região: o aumento de 32%, na verdade, considerava os gastos do México e da Venezuela neste período, os dois únicos países que efetivamente, dispenderam mais em educação até 1983 em relação à década de 70. Mas se forem excluídos da tabela, o índice cai para 2% para países como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Equador, El Salvador, República Dominicana e Uruguai e de 2,5% para o total dos países. Lagos oferece uma detalhada visão dos gastos em educação (matrícula escolar, equipamentos, pessoal, etc.) na América Latina desde o início da crise, coincidindo em muitos aspectos com a análise de Tedesco (V. “Efectos del Proceso de Ajuste Económico sobre la Educación en América Latina”, citado na bibliografia).

(15) A situação é mais grave para o futuro dos sistemas educacionais latino-americanos. Como se não bastassem as restrições financeiras, ainda dever-se-ia considerar os novos requisitos exigidos para os modelos



Na mesma linha de raciocínio, Tedesco (1991), em um estudo sobre a privatização do ensino na América Latina na década de 80, manifestou sua preocupação com a má qualidade do ensino público, justamente quando a crise o tornava mais necessário para atender ao aumento da demanda por parte dos segmentos médios e populares da população. Destacava, também, a ampliação da oferta de ensino privado às elites e o fortalecimento de um “clima privatizante” dos setores sociais na década.

Em termos gerais, os gastos com saúde, seguridade e educação caíram em todos os países e todos os indicadores sociais na região, apesar de diferenças específicas em função da situação de cada país ou grupo de países, demonstraram uma preocupante deterioração das condições de vida na América Latina, com aumento da concentração de renda e das desigualdades sociais. A maioria dos governos reduziu sensivelmente a participação dos setores sociais nos orçamentos públicos: na educação, os gastos chegaram a pouco mais de 70% dos níveis de 1980 em termos de gastos *per capita* e a redução do Produto Interno Bruto de todos os países, incidiu também na má qualidade dos serviços prestados pelo Estado na área social (16).

---

educacionais que deveriam incorporar, no período pós-crise, um tipo de demanda diferente em termos de qualificação para ajudar a combater o desemprego. Há, como aponta Lagos, uma estreita relação entre os níveis educacionais e os níveis de renda que, por sua vez, estão relacionados com as exigências de melhor qualificação no mercado de trabalho, exigindo mudanças nas estruturas educacionais, tanto nos países desenvolvidos como subdesenvolvidos. Em um contexto prolongado de restrições orçamentárias, não se pode esperar, neste pormenor, avanços significativos (Lagos, citado).

(16) Na área econômica, segundo estudos da CEPAL e Banco Mundial, todos os indicadores demonstraram a quase paralisia dos setores produtivos nacionais em termos de continuidade de investimentos, justamente em um momento de reestruturação produtiva, tecnológica e gerencial, prejudicando sua capacidade de competir nos mercados externos. Perguntava-se, entretanto, se a situação não teria sido pior sem as medidas de ajuste propostas pelos organismos financeiros internacionais, já que os governos latino-americanos não teriam como renegociar seus compromissos financeiros com os bancos privados e obter novos empréstimos. Os indicadores sociais, demonstravam uma situação paradoxal: teriam melhorado, em alguns casos, durante o período de ajuste, em plena redução de todas as atividades econômicas, com reflexos no emprego e na renda da população. Entretanto, o fato da melhora de alguns indicadores sociais não foi um fenômeno generalizado na região e dependeu não só das condições concretas de cada país, como dos efeitos de políticas compensatórias tomadas por alguns governos, em caráter emergencial, como a criação de Fundos Sociais. Na verdade, a maioria dos governos não conseguiu desenvolver verdadeiras políticas sociais, no sentido da universalização e da inclusão de setores da população mais atingidos pela crise (Bustelo, 1980; Médici, 1989 e Sônia F.Teixeira, 1989).

### Capítulo 3

## O MOVIMENTO DAS REFORMAS EDUCATIVAS: A DESCENTRALIZAÇÃO DE GESTÃO

### 1 – Considerações iniciais

Neste capítulo, faremos inicialmente, uma breve retrospectiva das conclusões expressas em documentos resultantes de uma série de eventos promovidos principalmente por iniciativa da UNESCO, onde se verifica que o objetivo, em geral, era obter uma visão mais ampla sobre as políticas educacionais na América Latina e tentar estabelecer orientações mais ou menos homogêneas em termos de gestão educativa na região, em face do contexto de crise e seus reflexos na educação.

Além desses documentos, a UNESCO divulgou trabalhos de iniciativa de especialistas de seus quadros e de outros investigadores, onde se pode verificar que no setor educativo, estão presentes avaliações que tanto refletem o contexto de crise econômica vivido pela região, manifesto na diminuição dos recursos orçamentários, quanto a expectativa de reformas, no plano da gestão.

Faremos, a seguir, uma descrição breve das iniciativas de descentralização do Estado e da Educação em alguns países latino-americanos (Chile, México, Argentina, Colômbia e Brasil) – as quais chamaremos de “o curso real do processo”- com o intuito de compará-las e extrair algumas características comuns e as questões que se colocam para o planejamento educacional. A preocupação é identificar, além do Estado, os *atores sociais e políticos* que se fazem presentes na implementação das reformas educativas e da descentralização e das estratégias utilizadas pelos dirigentes para obter apoios e construir uma “concertación” em torno das reformas.

A descrição, obviamente, não representa a complexidade e a riqueza do processo em cada país. Mas, para os objetivos de nosso trabalho, contém informações suficientes para se proceder a uma comparação, esta, igualmente, breve e objetiva.

## **2 – A Consciência da Crise e o Movimento das Reformas Educativas**

### **2.1. A consciência da crise**

As discussões sobre os efeitos da crise econômica e social no setor educativo latino-americano, sustentadas pelas estatísticas divulgadas na região, começam a surgir em alguns eventos internacionais que reúnem dirigentes de ensino latino-americanos, a partir de iniciativas da UNESCO, dentro do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe (PPE) (1).

Nas reuniões do Comitê Executivo do Projeto, seguindo uma tradição desde a década de 60, quando na Conferência de Punta Del Este, os países latino-americanos comprometeram-se a estabelecer metas comuns a serem alcançadas através de Planos Decenais de Educação, procura-se estabelecer metas e estratégias para equacionar os principais problemas educacionais na região.

A tomada de consciência das dimensões da crise econômica e social manifesta-se, especialmente em duas reuniões do Comitê Executivo do PPE, realizada, respectivamente, na Guatemala (1989) e no Peru, em 1992, entre as quais realiza-se a Conferência Mundial “Educação para Todos”, em Jontiem (Tailândia, 1990). Nas duas reuniões citadas do PROMEDLAC os ministros da educação concluíram que “os sistemas educativos da região, tal como vinham se desenvolvendo desde o século passado haviam perdido sua fertilidade e era necessário substituí-los por outros”.

---

(1) O Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe (PPE) foi resultado de uma série de discussões entre os dirigentes do ensino latino-americanos, no final dos anos 70, sob patrocínio da UNESCO, em que se debateu a problemática educacional da região, frente às novas condições mundiais. Na primeira reunião, em 1979, foram revistas as metas fixadas desde a Conferência de Punta Del Este, em 1961 e de Santiago, em 1962. Periodicamente, os ministros da educação da América Latina e do Caribe,

A reflexão sobre a educação neste momento, se efetua, segundo Casassus (1994), dentro de um estado de ânimo fortemente influenciado pela crise e, portanto, num marco de incerteza. Uma das conclusões dessa discussão é que *a mudança dos sistemas educativos far-se-ia principalmente por mudanças nas formas de gestão*, como forma de enfrentar as restrições de natureza econômica e financeira, as quais dificultavam aos Estados seguir provendo os sistemas educativos de recursos, principalmente para sua ampliação, com efeitos profundos em sua equidade e qualidade.

À esta constatação, seguem-se outras feitas no PROMEDLAC III, de que *os sistemas educacionais eram auto-referidos* e que haviam *perdido contato com a realidade*. Tomava-se consciência de que as imensas transformações produtivas e tecnológicas desde os anos 70 a partir dos países centrais e seus efeitos nos países subdesenvolvidos e dependentes, haviam “passado ao largo” do sistema educativo. A crise dos anos 80 e seu prolongamento além do que antes se imaginava não fez mais do que colocar à mostra as debilidades deste sistema, principalmente quando a quase totalidade dos investimentos em educação dependiam da disponibilidade de recursos do Estado.

Embora nos discursos das autoridades e políticos, o setor educacional continuava sendo prioritário, em termos concretos, deixava de sê-lo, face à realidade da crise econômica e à prioridade estabelecida para ajustar as economias latino-americanas à nova conjuntura econômica mundial. Considerações referentes à crise econômica e às transformações produtivas e tecnológicas, alternavam-se na avaliação crítica dos sistemas educativos:

O mundo mudara e a educação não. Estava paralisada, tendo crescido quantitativamente mas não qualitativamente. Fechara-se para a realidade e a sociedade que eram examinadas de forma linear e normativa. Necessitava romper sua auto-referência e seu isolamento. Abrir-se à sociedade e demonstrar sua efetiva utilidade.

---

reúnem-se para avaliar a implantação do Projeto e rever, quando necessário, as metas estabelecidas em função de uma agenda mínima para a região.. Estas reuniões são denominadas de “PROMEDLAC” e coordenadas por um Comitê Executivo.

A crise colocava para os países do Terceiro Mundo, a necessidade da retomada do desenvolvimento econômico, num contexto de escassez de recursos – principalmente externos – e de políticas macroeconômicas de ajuste sob monitoramento de organismos internacionais e no contexto de “reformas estruturais, em que se rearticulavam profundamente as relações do Estado com a Sociedade”. Os sistemas educacionais, à semelhança de outros sistemas sociais que se desenvolveram sob responsabilidade do Estado desde os anos 50 (como seguridade e saúde), são classificados, pelos organismos financeiros internacionais, como “ineficientes e excessivamente dispendiosos” (Melo & Costa, 1994).

A liberação de recursos para a manutenção e ampliação dos sistemas educativos, ou o aumento de sua participação nos orçamentos do Estado, passam, no decorrer da crise, a ser examinados sob uma ótica financeira e econômica, cujas decisões dependem mais da avaliação da área econômica do que da área educativa. As possibilidades de se planejar a educação, em consonância com as necessidades estabelecidas pelo setor, tornam-se extremamente limitadas, dependendo das relações que o setor educativo estabelece, com a área de planejamento econômico, no interior do aparato político-institucional do Estado (Reimers, 1990).

O debate sobre o impacto da crise e suas tendências e perspectivas para os anos 90, dentro de um novo contexto histórico mundial e regional, manifesta-se através de diversos eventos que rediscutem as mudanças que se fazem necessárias no padrão de gestão e de organização dos sistemas educativos para recuperarem o prestígio e a efetividade da área educativa junto à Sociedade e ao próprio Estado.

Ressaltava-se as mudanças preparadas pela conversão tecnológica e produtiva ocorrida nos anos 70 e que “passaram ao largo” das políticas educacionais e das percepções dos agentes educativos. Além da diminuição dos recursos financeiros para a educação, provocada pelo estancamento econômico, com a conseqüente deterioração da infraestrutura e equipamentos do setor educacional, verificava-se, agora, o quanto o corpo docente (e os demais agentes), estava *desqualificado* para responder às novas exigências educacionais e culturais trazidas pela revolução científica e tecnológica. Mais do que isto, verificava-se a *obsolescência* da educação, em termos metodológicos e curriculares, diante

da velocidade das mudanças que se produziam *fora do espaço institucional da educação*, ou seja, fora das instituições escolares, justamente quando os anos 90 mudavam os termos da competição entre as sociedades, ou seja, a posse não apenas de capital, no sentido econômico, mas também no sentido *cultural e de conhecimento* (Germán Rama, 1994).

As análises da evolução dos gastos em educação, nos diferentes níveis do sistema (educação pré-escolar, básica, média e superior) e sua comparação com a década de 70, chamavam a atenção para o fato de que *antes da crise* já se verificava uma tendência à diminuição da participação do Estado em diversas atividades e à privatização de diversos setores. Mas reconheciam que a crise dos anos 80, diante do contexto de escassez prolongada de recursos e de revolução nas condições econômicas e produtivas do capitalismo, configuravam um cenário completamente diferente dos cenários das décadas precedentes, prevendo-se uma situação prolongada de crise, sem perspectivas de ser superada na década seguinte (Tedesco, 87; Lagos, 1988).

As análises constatavam, também, a heterogeneidade das políticas de gastos educativos na região, frente ao contexto de crise. Alguns países continuavam a ampliar a participação orçamentária do setor educacional, passando da ênfase na educação básica (anos 60), para a educação média e superior (anos 70) e retornando à educação básica, incluindo, desta vez, a educação pré-escolar (anos 80), mas *em termos relativos*, o setor educativo perdia gradativamente posição no orçamento geral do Estado. As análises da evolução dos gastos sociais nesses países demonstravam que o aumento da participação orçamentária do setor educativo era ilusória, muito mais decorrente da *diminuição absoluta* dos níveis do Produto Interno Bruto .

Na análise de Tedesco e de Lagos, a crise restringe a atuação do Estado no setor educativo, em termos de disponibilidades de recursos orçamentários, justamente quando ela era mais exigida para atender às demandas educativas dos estratos sociais médios e baixos da população, incapazes de satisfazê-las via setor privado, face à deterioração das condições sociais das famílias que já vinha ocorrendo desde os anos 70. A expansão *quantitativa* dos sistemas educativos, tendência generalizada na América Latina desde os anos 60, não foi acompanhada por uma melhora correspondente no plano *qualitativo*, na medida em que o Estado, frente à escassez de recursos, deixava de atender às necessidades

dos sistemas em termos de qualidade do ensino (insuficiência ou precariedade de material instrucional, estagnação dos níveis salariais do docentes, falta de cursos de capacitação didático-pedagógica, etc.).

A reflexão sobre o impacto da crise e das grandes transformações no plano tecnológico e produtivo, tende, portanto, a *responsabilizar os modelos de planejamento e de gestão*. Em 1987, em um dos primeiros levantamentos sobre o “estado da arte” na região em matéria de planejamento, conclui-se com base em um volume significativo de informações fornecidas pelos governos que “a crise na educação” era parte de uma “crise do modelo de desenvolvimento econômico e do modelo de Estado”. Esta crise refletia-se na capacidade decrescente do Estado em satisfazer a demanda de serviços sociais ao mesmo tempo em que o setor educativo sofria pressões para demonstrar sua eficiência econômica e eficácia social, sem as quais seria difícil justificar os investimentos públicos para sua expansão. Simultaneamente, constatava-se que frente a uma situação de escassez de recursos, os projetos do setor educativo tendiam a ficar a mercê de grupos de pressão que nem sempre orientavam-se pela racionalidade em sua aplicação mas pela satisfação de seus interesses políticos ou privados (2).

Na mesa-redonda do PROMEDLAC III, realizada em 1989, discute-se a crise no planejamento e na gestão educativos. Constatava-se que os sistemas educativos se desenvolviam sob condições que configuravam um cenário crítico de restrições, transformações e desafios que diferia radicalmente do cenário de há três décadas passadas. O sentido da crise radicaria no fato de que os sistemas educativos não estavam preparados para fazer frente às exigências colocadas pelo novo cenário e que para tanto, fazia-se necessário desenvolver novos conceitos e práticas de planejamento e gestão da educação (3).

---

(2) A perda do prestígio político-institucional dos ministérios da Educação e a hegemonia das áreas econômicas é um fato constatado em quase todos os países latino-americanos. Reimers, em seu estudo, demonstrou que em situação de crise e escassez de recursos, acirra-se a disputa pela divisão do orçamento federal no interior do aparato estatal. No Brasil, o Ministério da Educação, submeteu-se às decisões das áreas econômicas e a elaboração da Nova Lei de Diretrizes e Bases (não a que está atualmente em vigor), só foi possível com a intensa mobilização da sociedade civil.

(3) V. “Para la Crisis Actual: que gestion educativa?”, mesa – redonda organizada pela OREALC/UNESCO, como parte da Terceira Reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe, Guatemala, junho/1989.

Os sistemas educacionais estavam fazendo frente à expansão das matrículas, mas com orçamentos cada vez mais decrescentes, provocando uma deterioração gradativa na qualidade do ensino e a presença de uma oferta de ensino independente do Estado, no momento em que este se apresentava com uma menor capacidade de assegurar a gestão do processo. A escassez de recursos era resultado dos efeitos da dívida externa que provocava uma crise financeira na região e pelas medidas de ajuste estrutural, constituindo um contexto de restrições que levava os governos a adequar o gasto público social ao nível do crescimento econômico dos países. Ainda que o setor educativo aparentemente demonstrasse relativa estabilidade em seus recursos, era o setor mais vulnerável para sofrer cortes no orçamento geral do Estado (Casassus, 1988; Farah, 1994).

Os salários constituíam uma parte importante nos orçamentos educacionais – cerca de 85% do total para o conjunto da região, chegando a 90% para um grupo significativo de países – reduzindo as possibilidades de se investir em meios e materiais de melhora da qualidade do ensino, além de introduzir um fator de rigidez orçamentária que se tendia, de um lado, a freiar as pressões para a baixa nas tendências para conter os recursos públicos, de outro, na ausência de novos recursos, colocam para os Estados as alternativas de reduzir o pessoal ou diminuir o poder aquisitivo dos salários (Casassus, 1988) (4).

O impacto da dívida externa e das políticas de ajuste na educação e as discussões sobre os possíveis cenários que se vislumbrariam para a década de 90, é tema de vários trabalhos apresentados em seminários e congressos internacionais. As conclusões dos investigadores, no caso da dívida, confrontavam-se com as avaliações de organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial quanto ao desempenho dos sistemas educativos da região (Reimers, 1990) (5).

---

(4) Na avaliação dos especialistas da UNESCO, ainda se verificava uma mudança importante na distribuição dos recursos públicos para a educação. Com exceção de dois países, até 1975, observou-se uma perda no orçamento correspondente da educação primária em favor da educação de segundo e terceiro graus. Entre 1983 e 1985, a educação pré-escolar e primária passam a ter melhor posição nos orçamentos, em detrimento da educação de segundo e terceiro graus. Parecia ser possível interpretar que em contextos de restrição econômica, a diminuição orçamentária *por graus de ensino* levavam, no final, a uma diminuição geral do orçamento para a educação.

(5) Na Conferência Mundial “Educação para Todos”, propõe-se a universalização do acesso à educação básica e sua extensão à toda a população por volta do ano 2000, mas delegados representantes da América Latina não lograram incluir no texto final da Conferência uma menção sobre os desafios do ônus da dívida e



As deficiências da gestão das organizações escolares e dos sistemas de ensino como um todo, constituíam, na visão dos organismos internacionais (Banco Mundial e FMI), uma das principais causas do baixo desempenho da educação latino-americano, expresso pelas altas taxas de repetência e evasão escolares e pelo desperdício de verbas públicas. Esta visão foi incorporada, de certa forma, pela maioria dos governos latino-americanos, por analistas, órgãos de comunicação, políticos, constituindo um forte movimento, no início dos anos 90, para que as políticas educacionais deixassem de enfatizar a expansão das redes de ensino e priorizassem a melhoria da qualidade (6).

## 2.2. O movimento das Reformas Educativas

As principais propostas e iniciativas de reformas no setor educacional latino-americano, ocorrem, portanto, tendo como pano de fundo, um cenário de crise, de políticas de estabilização e ajuste econômicos, às quais se seguiriam, quase que simultaneamente e dentro de um clima de debate ideológico. as propostas de reforma do Estado, principalmente no plano do financiamento e da gestão das políticas sociais. Também se verifica uma preocupação com os novos paradigmas produtivos e tecnológicos do final do século, os novos tipos de qualificação para o trabalho e as funções requeridas para os sistemas educativos latino-americanos (7).

---

da estagnação econômica que paralisavam as economias dos países em desenvolvimento, como fatores restritivos para a consecução daquele objetivo. Constatou, no documento final, por pressão do Banco Mundial e do FMI, que *“o crescimento econômico permitiu financiar a expansão da educação mas, mesmo assim, milhões de seres humanos continuam na pobreza, privados da escolaridade ou analfabetos”*. Na interpretação de Reimers, tal afirmativa responsabilizava os dirigentes latino-americanos quanto à gestão dos sistemas educativos (Reimers, 1995).

(6) A ênfase na qualidade do ensino passou a constar da maioria dos planos nacionais de educação desde a realização da Conferência de Jomtien, mas já era tema de discussões nos meios acadêmicos e governamentais nos anos 80. A preocupação com a qualidade do ensino, coincide com os esforços dos setores econômicos em superar a crise econômica através da mudança nas formas de gestão das empresas com o objetivo de “obter competitividade pela melhoria da qualidade”, o que, para a crítica de esquerda, refletia uma nova fase de expansão do capital em que a absorção de mão-de-obra, para fazer face às novas tecnologias e ao modelo pós-fordista, exigia níveis mais altos de qualificação que os sistemas de ensino, da forma em que se encontravam, não tinham condições de atender (Cf. Ferretti, et alii, citado).

(7) Todos os países latino-americanos desencadearam, em maior ou menor escala, processos de reforma educativa, dentro das orientações gerais estabelecidas pela Conferência de Jomtien (1990), expressas em

Uma das iniciativas mais importantes para a compreensão da crise do setor educativo, no marco da crise do Estado e do modelo de desenvolvimento econômico latino-americano, é feita no âmbito da OREALC e da CEPAL que publicam, em 1992, o documento “Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad”, em que se analisa o padrão histórico de desenvolvimento econômico latino-americano, a evolução dos sistemas educativos na região e os principais desafios a serem enfrentados na década de 90. O documento reconhece a manutenção das tendências expansivas das três últimas décadas, mas uma crescente deterioração em termos de qualidade e de equidade.

Entre as propostas de reformas educativas na região, o documento indica alguns consensos de política educacional recaindo, fundamentalmente, sobre a necessidade de dar continuidade à universalização da educação básica, ao aumento dos recursos orçamentários para a educação, à modernização dos órgãos responsáveis pela gestão dos sistemas educativos, tornando-os menos rígidos, menos burocratizados e mais imunes às pressões vindas das mudanças políticas e esforços no sentido da mudança nos padrões de gestão (8).

---

“planos nacionais de educação” com duração média de 10 anos. Variaram de país para país, as formas de discussão dos referidos planos, dependendo da mobilização política dos setores educacionais e da sociedade em geral. Para uma visão detalhada sobre o conteúdo desses planos e os principais pontos das reformas educativas propostas, ver os boletins periódicos publicados pela OREALC/UNESCO sobre o “Projeto Principal de Educação” em que se faz um balanço dos resultados das recomendações tomadas nas reuniões dos Ministros da Educação (Minedlac), desde 1979 e se propõe reformulações quanto às prioridades de política educacional e à forma de encaminhá-las junto aos governos, considerando-se a relativa fragilidade política dos Ministérios da Educação. Entre os objetivos comuns nos objetivos de reforma educativa, podemos citar, a **universalização do acesso à educação básica e a melhoria da qualidade dos processos de aprendizagem** priorizando os **conteúdos científicos e tecnológicos** e a **formação integral**, para atender aos requisitos de uma sociedade tecnológica e de informação. (Ver, Boletín do Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, OREALC/UNESCO, No.40, agosto de 1996 e, especialmente, a publicação conjunta da OREALC/CEPAL “Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad”, 1992).

(8) Pode-se encontrar uma síntese da “agenda para a de reforma educativa na América Latina” desde o final dos anos 80, tendo como fonte os Boletins do Projeto Principal de Educação (números 1 a 40) da OREALC/UNESCO e outros documentos publicados conjuntamente pela OREALC e CEPAL, em que se analisa o desempenho dos sistemas educativos face ao padrão histórico de desenvolvimento econômico latino-americano, às transformações do contexto mundial e ao contexto comum vivido pelos países da região, a partir da crise dos anos 80 e seus desdobramentos nos anos 90.

O compromisso assumido nas várias reuniões de Ministros da Educação que se sucederam à publicação daquele documento, é de se obter melhores níveis educacionais e estabelecer padrões de aprendizagem *que sejam pertinentes aos desejos de mudança social dos diversos grupos e atores sociais e políticos*. “Para que a educação cumpra este papel deve-se aceitar que o desenvolvimento social tem que basear-se em uma concepção centrada em um novo humanismo que ponha em prática três princípios: o exercício da cidadania de todos os habitantes, sem exclusões; o domínio pleno dos códigos da modernidade – entendidos como linguagem e competências básicas para participar da vida pública e produtiva – e a criação de uma profunda atitude ética e moral de respeito por si mesmo e pelo outro, aceitando-o como um ser legítimo” (9).

Constatando que na atualidade, a maioria dos governos da região havia conseguido o acesso universal de toda a população à educação primária – em parte devido à prioridade dada à expansão quantitativa dos sistemas educativos nacionais – e que ocorrera uma significativa diminuição dos níveis de analfabetismo, reconhece-se, entretanto, que tem sido mais difícil melhorar a qualidade do processo de aprendizagem porque este requer uma mudança cultural e implica uma transformação substancial dos conceitos de “educação e conhecimento”.

Sugere-se aos governos que tornam os sistemas educativos “mais próximos da sociedade” e que se “busquem alianças com os meios de comunicação, o trabalho e a família”, bem como se esforcem para melhorar a vinculação da educação com o mundo do trabalho e da produção. Dá-se especial atenção ao estabelecimento de mecanismos que possibilitem a avaliação e a medição de qualidade dos processos educativos, tendo em vista a obtenção de resultados efetivos. A valorização profissional dos educadores deve ocorrer simultaneamente com a avaliação de seu desempenho e com o desenvolvimento da responsabilidade pelos resultados obtidos no processo educativo.

---

(9) Documento “Educación, Democracia, Paz y Desarrollo”, síntese dos objetivos e princípios das reformas educativas preconizadas para a região para os anos 90, durante a sétima reunião de Ministros da Educação da América Latina e o Caribe (Minedlac VII), realizada em maio de 1996 e publicado pela OREALC/UNESCO (Boletín do PPE, N0. 40, agosto de 1996).

Para o encaminhamento das reformas, entretanto, seria necessário, primeiro, transformar as *políticas educacionais* em *políticas de Estado*, não sujeitas às mudanças políticas conjunturais e às que caracterizam a passagem de um governo a outro na América Latina. Um mecanismo importante, neste caso, seria a adoção de uma estratégia de estabelecimento de um amplo *consenso político* (“concertación”) quanto à necessidade, à urgência e à importância das reformas, o que implicava em *envolver os diferentes atores sociais organizados* no processo e obter o apoio da opinião pública, com o objetivo de elevar a *prioridade política das transformações educativas* (10).

Um dos principais obstáculos, portanto, para o encaminhamento das reformas, era de natureza político-institucional: superar o ceticismo dos atores sociais e políticos quanto às possibilidades das reformas, iniciando por *abrir as instituições aos requerimentos da Sociedade e introduzir fatores de mudança nos mecanismos internos de gestão educacional*. As políticas educacionais não eram políticas de curto prazo ou que dependiam exclusivamente de um ou dois setores. Merece, aqui, a reprodução integral de um dos trechos da análise de Tedesco:

“O êxito das estratégias educativas depende, entre outros fatores, da continuidade em sua aplicação. Mas para que exista continuidade é necessário o consenso e o compromisso de todos os atores em sua aplicação. Neste sentido, o debate internacional mostra atualmente que existem condições favoráveis para estabelecer novas alianças em torno das estratégias educativas. Setores que no passado teriam interesses diferentes, tendem hoje a coincidir acerca dos objetivos educacionais básicos que podem, por esta razão, converterem-se em objetivos de consenso nacional. Responsabilizar a Sociedade em seu conjunto pelas ações educativas implica outorgar-lhe a autoridade para definir orientações. Neste marco, as políticas educacionais tendem a superar o caráter de políticas de governo e assumir o que tem sido chamado de políticas de Estado” (Tedesco, 1994).

---

(10) Analisando as tendências das reformas educativas, Juan C. Tedesco, afirmava que “ao menos nas três últimas décadas e para enfrentar os desafios do desenvolvimento social, o sistema educativo esteve sujeito a sucessivas e cambiantes propostas de reforma que, paradoxalmente, acabaram por fortalecer sua rigidez e imobilismo”. Desta forma, prossegue, desenvolveram-se resistência no âmbito de vários setores políticos e sociais e um forte ceticismo quanto às possibilidades de se modificar o funcionamento do sistema educativo, principalmente *a partir de dentro do próprio sistema*. Conforme ele “os docentes e o resto do pessoal da educação tendem a ser percebidos cada vez mais como *parte do problema* e não como *parte da solução*” (Cf. “Tendencias Actuales de las Reformas Educativas”, Juan Carlos Tedesco, boletim do PPE, No. 35, dezembro de 1994).

A obtenção de qualidade e de equidade, um dos grandes desafios das reformas propostas, passava, entretanto, por uma *mudança nas formas de gestão dos sistemas educativos*, em que se outorgasse maiores graus de autonomia às instituições educativas, estabelecendo-se, ao mesmo tempo, mecanismos que permitissem que, além dos agentes educativos, os demais atores sociais e políticos tivessem a oportunidade de participar e intervir na gestão e no desenvolvimento de projetos educativos a partir das comunidades locais e de seus estabelecimentos escolares. Coloca-se, desta forma, a **descentralização** como uma das principais mudanças institucionais a serem implementadas, coincidindo esta proposta, juntamente com as preocupações com a qualidade e a competitividade, com as formulações que se faziam no âmbito da gestão empresarial, como estratégias de enfrentamento da crise (11).

### **3 – Reformas Descentralizadoras: o curso real do processo**

O curso real dos processos de descentralização na América Latina, não coincide integralmente, como veremos, com as teorizações sobre ela, como é possível verificar ao examinar-se as experiências concretas que se iniciam na região, nos fins da década de 70 e são retomadas na década de 80, quando a crise econômica reduz o gasto público em todos os setores sociais. Mas constituem a base empírica a partir da qual surgem hipóteses teóricas sobre as tendências do cenário no qual se desenvolvem as políticas de descentralização.

---

(11) A tendência regional à descentralização, manifesta-se em 1979, no chamado “Consenso de Bogotá”, em que os países latino-americanos manifestam a intenção de concretizar a regionalização e a municipalização dos sistemas de ensino. Em 1980, com o patrocínio do Banco Mundial e da UNESCO, é lançado o PREDE – Programa Regional de Desenvolvimento Educativo, de caráter multinacional e no ano seguinte, realiza-se o Seminário Interamericano de Nuclearização e Regionalização Educativa, na Colômbia, onde é reafirmado o “Consenso” de 1979. Neste evento, são avaliadas as experiências iniciadas pelo Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Costa Rica, Nicarágua e Panamá (Cf. Boletim do PPE, 9, abril/1986).

Essas experiências que nos parecem representativas do rumo real das reformas descentralizadoras, especialmente como ocorreram ou têm ocorrido na região, nem sempre ocorreram de forma planejada. Pelo menos, entre os fins dos anos 80 e início dos anos 90, foram motivadas pelo contexto de crise. Pode-se extrair delas algumas características comuns, principalmente quanto às suas motivações, dificuldades de implementação e resultados concretos e, mesmo estando em curso, já permitiam configurar os cenários possíveis de desenvolvimento na presente década e suas implicações para o Planejamento Educacional.

Para os objetivos deste trabalho, façamos uma descrição sumária de experiências que julgamos relevante para a nossa perspectiva de análise sobre a descentralização e seus efeitos no Planejamento:

### 3.1. Chile

A descentralização chilena inicia-se com o amplo projeto de reforma educativa planejado e implementado pelo governo militar do general Augusto Pinochet. A rigor, tem início em 1974, após a derrubada do governo socialista de Salvador Allende, dentro de um projeto mais amplo de descentralização e regionalização, com o objetivo de “transformar integralmente as estruturas e funções administrativas do Estado na perspectiva da regionalização completa do país”(Guajardo, 1995).

A partir desta proposta, reconhece-se a “comunidade municipal” como um corpo social apropriado para colaborar na análise e na solução dos problemas sociais, econômicos e culturais de suas respectivas populações, conforme estudos da Comissão Nacional para a Reforma Administrativa (Conara) feitos entre 1974 e 1975, dos quais emergiu a Lei No.1289, conhecida como a nova Lei Orgânica dos Municípios e da Administração Municipal.

Segundo Guajardo (95), esta lei representou uma mudança chave na estrutura jurídica chilena na medida em que pôe fim à Lei das Municipalidades em vigor desde 1931 e possibilitou o caminho para posterior transferência das unidades educacionais para os municípios. O processo gradual de regionalização educativa definiu, paulatinamente, as instâncias de poder local, até chegar a uma concepção do “município como gestor do

sistema”. Assim, configura-se a transferência da educação para as municipalidades no marco da descentralização generalizada do Estado, no contexto de um regime autoritário.

Em 1980, inicia-se, concretamente, a descentralização educativa, através de um amplo projeto do regime militar, no qual se destacavam três medidas fundamentais:

1 – transferência da administração do conjunto de estabelecimentos escolares, até então dependentes do Ministério da Educação aos 325 municípios do país (atualmente, 334), que passaram a administrar os processos de contratação e demissão de professores e administrar a infra-estrutura escolar, enquanto o Ministério mantinha funções normativas de definição de currículos e de livros-texto, de supervisão e de avaliação do ensino;

2 – modificou a forma de determinação de recursos, de uma modalidade baseada nos pressupostos históricos de gasto dos estabelecimentos a uma modalidade baseada no pagamento de uma subvenção por aluno atendido. Adicionalmente, o pagamento por aluno foi calculado de modo a servir como incentivo econômico para o ingresso de setores privados na oferta de educação básica e média;

3 – transferência da administração da maioria dos estabelecimentos públicos da educação profissional (nível médio) para corporações constituídas pelos principais grêmios empresariais.

Os propósitos governamentais explícitos no processo de descentralização, foram a obtenção de maior eficiência no uso de recursos públicos, através da competição entre os estabelecimentos públicos e privados; a transferência de funções da burocracia central do Ministério da Educação para os poderes locais representados pelos Municípios, assim como a diminuição do poder de negociação das associações docentes. Implicitamente, as medidas buscavam ampliar a participação do setor privado na provisão da educação, também como forma de estimular a competição entre eles e maiores opções para os “consumidores”. No setor de educação média o objetivo explícito foi o de aproximar a educação média/profissional dos setores econômicos e produtivos e de produção de serviços privados. (Cristián Cox, PREAL, 97).

A transferência total dos estabelecimentos escolares, iniciada em 1980, chegou a seu término em 1986, permitindo a criação de unidades de administração educacional (DAEM - Departamentos de Administração Educacional Municipal) regidos pelas normas de direito

público que, juntamente com as corporações de empresários, teriam a responsabilidade de “assegurar que o serviço educativo esteja adequado às necessidades sociais e individuais, com o menor custo e com o melhor resultado” (Guajardo, 95).

No âmbito da educação superior, a reforma educativa iniciou-se em 1981, a partir de um projeto originado da equipe econômica do governo militar, fundamento nos seguintes eixos (Cristián Cox, 1989).

- diversificação institucional;
- privatização;
- introdução de normas de mercado na regulação da oferta e demanda;
- mudanças na estrutura de gestão das instituições de ensino superior.

Os objetivos explícitos da reforma eram: abrir e diversificar a oferta de ensino superior no Chile e introduzir mecanismos competitivos para “sanear um sistema altamente monopolizado, fechado, imune a qualquer controle, com um crescimento inorgânico e voltado para a proliferação de carreiras”, segundo avaliação do governo e que foi “resultado da democracia em uma entidade eminentemente hierárquica”.

A instauração de mecanismos de mercado com reguladores do dinamismo do sistema educacional superior, deu-se, principalmente, pela mudança no sistema de financiamento. O governo introduziu “Juntas Diretivas” nas universidades públicas e os reitores passaram a ser indicados diretamente pelo Presidente da República. A maior parte destas “Juntas” foi constituída com a participação de pessoas não comprometidas com as atividades acadêmicas, dentro de uma divisão de responsabilidades em que se separavam as decisões financeiras e administrativas e as decisões acadêmicas

Foram criados três tipos de instituição superior de ensino: as Universidades, os Institutos Profissionais e os Centros de Formação Técnica. O aporte de recursos para estas instituições foi determinado por um sistema de avaliação de desempenho acadêmico que introduziu mecanismos competitivos entre as instituições, mediado por um “mercado de consumidores” constituído pelo estudantado.

A reforma, idealizada pela tecnocracia econômica, alcança as unidades operativas das instituições superiores, interferindo nos modos de funcionamento e nos núcleos de



produção de conhecimento, implantando medidas administrativas racionalizadoras da planta acadêmica e definindo campos de investigação, através da seleção de recursos dentro de critérios competitivos (recompensas) para julgar projetos de pesquisa.

Na transição para o regime democrático, o sistema escolar exhibe aspectos e formas mistas de administração e de financiamento. As escolas primárias e estabelecimentos secundários municipais estão sujeitos a uma dupla dependência: administrativamente, dos municípios mas pedagogicamente, do Ministério da Educação que fixa o currículo e os mecanismos de avaliação. Similarmente, os estabelecimentos privados – tanto aqueles com financiamento público (fiscais) quanto os pagos – estão sujeitos a ordenamentos curriculares e de avaliação fixados nacionalmente pelo Ministério da Educação.

Esta organização mista, fruto da ação reformadora do regime militar sobre a matriz historicamente centralizada da educação chilena, foi aceita pelo governo de transição, após um amplo acordo entre as forças políticas de oposição, ainda que com contrapesos importantes em termos do papel do Ministério da Educação e suas políticas de intervenção direta através de programas de melhoramento da qualidade e de “discriminação positiva” como princípio orientador na distribuição de recursos e resultados sociais (Guajardo, 95; Cox, 97).

Na década de 90, inicia-se uma nova fase nas reformas educativas chilenas, sob a égide do amplo acordo político (“concertación”) que possibilitou a transição à democracia. A descentralização do regime militar foi mantida, mas dentro de um novo marco de idéias sobre as formas institucionais, as formas de financiamento e de gestão dos sistemas educacionais, combinando critérios de descentralização e competição de recursos com critérios de discriminação positiva e novos instrumentos de informação e avaliação pública de programas e instituições, com o apoio de uma rede nacional de assistência técnica e pedagógica, na qual participam instituições privadas e universidades (12).

---

(12) As origens deste marco remontam há mais de uma década de investigação em centros acadêmicos chilenos independentes de oposição ao governo autoritário. Durante este tempo, mesmo em meio à repressão do regime, buscou-se categorias e orientações que superassem tanto a visão de “Estado Docente”, pré-reforma neoliberal quanto um “sistema descentralizado sem um centro” capaz de orientá-lo em direção a novos níveis de qualidade e equidade (Ver, a respeito, “Escuela, Calidad y Igualdad” e “Educación y Transición Democrática: Propuestas de Políticas Educativas”, CIDE e o PIIE, Santiago, 1989).

Três importantes programas foram desencadeados pelo Ministério da Educação do Chile: o “Programa de Melhoramento da Qualidade das Escolas de Setores da Pobreza” ou “Programa das 900 escolas”, uma ação focalizada de apoio em termos de material instrucional, infra-estrutura, bibliotecas, metodologias de ensino, etc., com o propósito de melhorar a qualidade do ensino em 900 escolas chilenas situadas em regiões ou áreas urbanas de extrema pobreza.

A seguir, implanta-se o Programa de Melhoramento de Qualidade e Equidade da Educação Pré-escolar e Básica (MECE-Básica), em 1992, subvencionado pelo Banco Mundial, uma intervenção que atinge cerca de 3 mil escolas rurais e urbanas, combinando inversões em materiais de aprendizagem, inovações no processo educativo, capacitação docente e inovações curriculares, em função dos contextos específicos de cada estabelecimento ou conjunto de estabelecimentos escolares (“articulação entre cultura local e dimensões gerais do conhecimento”) (13).

A terceira intervenção no sistema educacional chileno foi o Programa de Melhoramento da Qualidade e Equidade da Educação Média (MECE-Média), em 1995, tendo como base a experiência adquirida nos dois programas anteriores, alcançando a totalidade das escolas de educação média e liceus chilenos, com ações de insumos em termos de infra-estrutura, material didático, textos, bibliotecas, equipamentos de informática e inovações curriculares. É instituída uma Diretoria de Assistência Técnica que fornece apoio e informações aos estabelecimentos, através de uma “rede de assistência técnica” de caráter nacional e um fundo que permite a cada estabelecimento contratar autonomamente, junto a universidades, profissionais e agências de consultoria, os apoios funcionais a seus projetos educativos. Paralelamente, é instituído um programa piloto de informática educativa, a “Red Enlaces” - uma rede interescolar de comunicações através de computadores, entre alunos e professores das escolas básicas e instituições relacionadas à educação.

---

(13) Simultaneamente à criação do MECE, o Ministério da Educação instituiu o Concurso de Projetos de Melhoramento Educativo (PME). Trata-se de um concurso de projetos educativos elaborados pelas escolas e liceus que, se aprovados, recebem os fundos e equipamentos necessários para implementá-los com total autonomia para decidir sobre sua utilização. Os projetos são avaliados nas instâncias provinciais (cerca de 41 em todo o país) e os recursos são proporcionais aos alunos matriculados em cada escola.

No marco de uma reforma tributária, em fins de 1993, permitiu-se que as escolas básicas privadas subvencionadas e os liceus municipais e privados subvencionados, exigissem das famílias um pagamento adicional que, juntamente com as subvenção fiscal, constitui-se uma forma de “co-financiamento” para a manutenção do sistema educacional. Em 1991, o governo redefiniu o regime de trabalho dos professores, transferindo-o do “Código do Trabalho” que regula as relações do setor econômico privado para um “Estatuto Docente” (Leis 19.070 e 19.470) que estabelece uma regulação nacional de suas condições de emprego. Recentemente, o governo chileno instituiu um Sistema Nacional de Avaliação do Desempenho (SNED) e um Plano Anual de Desenvolvimento da Educação Municipal (PADEM) ambos em fase de implementação (14).

O atual governo chileno (1994-2000), inaugurou sua gestão em educação com uma iniciativa de articulação técnica e política de nível nacional, destinada a explicitar os consensos sobre política educacional e as implicações estratégicas para o desenvolvimento global. Convocou, para tanto, um Comitê Técnico sobre Modernização da Educação com participação de políticos, empresários, intelectuais, etc. (inclusive da oposição) e uma Comissão Nacional para a Modernização da Educação que apresentou, em fins de 1994, uma ampla exposição sobre a política nacional de reforma educativa, com base no diagnóstico do Comitê Técnico e um conjunto de prioridades consistentes com as políticas que se vinham implementando nos anos anteriores. O objetivo governamental era estabelecer, consensualmente, uma agenda a respeito da reforma educativa chilena, culminando, em 1995, com o “Acordo Marco para a Modernização da Educação Chilena”, subscrito pelo governo e todos os partidos com representação parlamentar (15)

---

(14) O Estatuto Docente estabeleceu um novo patamar nas remunerações que, em virtude da descentralização, estavam indefinidas, com padrões diferenciados entre províncias e municipalidades. Um professor com uma jornada de 30 horas de trabalho semanais, recebe em média, US 640 mensais (ou 270.000 pesos). Em 1996, o Presidente da República anunciou, após um processo de avaliação das reformas implantadas, um programa para “assegurar uma educação de alta qualidade para todos até o fim do século”, através do aumento da jornada escolar de alunos e professores, fortalecimento da profissão docente e formação de uma rede de estabelecimentos secundários com características especiais em termos de qualidade, capacidade de inovar e atenção a jovens de famílias de baixa renda. Entre os três objetivos, o de maior impacto foi a extensão do tempo de trabalho escolar de 30 para 38 horas (educação básica) e de 40 para 48 horas (educação média), com a meta de se alcançar 1.200 horas anuais. A mudança tem motivado discussões intensas no país e deverá alcançar, inicialmente, pouco mais de 3000 estabelecimentos.

(15) O diagnóstico apresentado pelo Comitê Técnico, denominado “Informe Brunner” (nome de seu coordenador e redator, José J. Brunner, Ministro-Secretário Geral do Governo), propõe a constituição de um

### 3.2. México

Recém-saído de uma revolução armada, o México organizou suas instituições políticas e administrativas dentro de um forte espírito centralista, acolhendo todas as correntes emergentes na Revolução e com um programa de governo cujo objetivo principal era alcançar um clima de estabilidade e a retomada da institucionalidade, condição imprescindível, segundo os líderes políticos mexicanos, para levar segurança e progresso a todas as partes do país. O centralismo foi aceito por toda a sociedade e obteve relativo êxito: nos anos 50, a modernização do México era um exemplo de êxito entre os demais países continentais (Pescador, 94; Ornelas, 97).

Em 1921, sob o governo do Presidente Obregón, foi criada a Secretaria de Educação Pública (SEP), com o objetivo de dar um poderoso impulso à educação, na expectativa de utilizá-la como instrumento fundamental para dar caráter nacional e consolidar no terreno ideológico os ideais da Revolução Mexicana. Assim, organizou-se o sistema federal de educação mexicano que acompanha o processo de “federalização centralizadora” na qual províncias e municípios desenvolveram-se totalmente sob a dependência do poder político central instalado na Cidade do México. O resultado foi a montagem de um pesado aparato estatal e de um sistema político corporativo que limitavam o desenvolvimento das regiões e priorizavam o crescimento econômico e industrial de quatro ou cinco cidades do México.

A acumulação de funções e autoridades por um poder central durante sete décadas, fez com que todas as regiões do México ficassem na dependência de decisões centrais. “Funcionalidade e autoridade se confundiram, na crença de que um aparato administrativo, pelo simples fato de ser grande, garantiria o cumprimento de objetivos que, por sua vez, não respondiam a verdadeiros planos de desenvolvimento, mas a simples enunciados políticos”(Pescador, 95).

---

fundo de recursos fiscais para o financiamento das mudanças educativas que deveriam provir, basicamente, da privatização da CODELCO (a maior empresa mineral de cobre do mundo) e outras empresas estatais., o que gerou muita discussão parlamentar no Chile (Cf. “Los desafios de la Educación Chilena frente al Siglo XXI”, 1995).

A Secretaria de Educação Pública, na avaliação dos dirigentes políticos e da sociedade mexicana em geral, deixou de responder com eficácia aos requerimentos exigidos pelo seu próprio crescimento. A desconcentração e a descentralização, não só da educação, como dos demais setores do Estado, colocam-se gradativamente no México no início dos anos 70, como resultado da consciência de seus dirigentes quanto à macrocefalia do aparato estatal e quanto à necessidade de adequação às mudanças econômicas internas e externas.

Em um primeiro esforço, o governo do Presidente Luis Echeverria, iniciou o processo de desconcentração entre 1973 e 1974, criando as Unidades e Subunidades de Serviços Administrativos, primeiro fato concreto da vontade política do governo central na direção da descentralização, depois das malogradas tentativas para descentralizar o sistema educacional, nas décadas de 50 e 60, diante de sua clara deterioração e a ampliação do poder da burocracia e dos sindicatos (16).

Os serviços educativos no México, há muitos anos, funcionavam mais ou menos de forma desconcentrada, mas em meio a uma desordem administrativa, onde as direções atuavam de forma desconexa, duplicando gastos e obedecendo, em muitos casos, a determinações mais políticas do que administrativas. Além disso, a dependência a um poder político e administrativo centralizado na capital, fazia com que as respostas aos problemas educativos fossem lentas e burocráticas.

Em 1978, foram criadas 31 Coordenações Gerais da SEP nos estados, encarregadas da administração da educação inicial, pré-escolar, primária, secundária, indígena, especial, física, normal e de adultos, com autoridade suficientemente ampla e independência dos governos estaduais. A implantação das coordenações deu-se sob a gestão do Secretário Fernando Solana Morales que, juntamente com as direções regionais de ensino, estabeleceu as seguintes etapas às quais se ajustariam as ações de desconcentração:

---

(16) Os Secretários de Educação Nacional tentaram, em diversas ocasiões, aprovar medidas de descentralização no México. O primeiro, na década de 50, foi Torres Godet, com seu “Plano de Onze Anos” que só atendia o aspecto administrativo. Na década de 60, Diaz Ordaz manifesta sua inquietude quanto aos reflexos do movimento estudantil de 68 e anuncia um projeto de descentralização gradativa do sistema. Em 1973, apoiado pelo Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Educação (SNTE), a Lei Federal de Educação divide as tarefas entre estados e municípios, mas ao final, resulta em aumento da faculdades da federação (Lever, 1995).

- coordenação;
- desconcentração dos principais níveis educativos;
- desconcentração de outros serviços educativos;
- consolidação.

Entre as funções estabelecidas pela SEP para suas congêneres regionais, estavam: aproximar-se das necessidades locais de educação; aplicar com maior eficácia e eficiência os recursos; estimular a participação das comunidades na melhor implementação dos serviços educativos e otimizar os procedimentos administrativos, basicamente referentes a trâmites de pessoal e agilização de pagamentos.

Com esta desconcentração, sem prejuízo da presença do governo central, o ensino tornou-se mais eficiente, ainda que com diminuição do poder das autoridades locais. Os delegados-coordenadores tinham ampla capacidade de decisão para ampliar os serviços educacionais conforme as necessidades regionais, mas mantendo o caráter nacional da educação (Lever, 95).

Entre 1982 e 1988, sob a presidência de Miguel de La Madrid e com Reyes Heróles como Secretário de Educação, inicia-se o processo de descentralização, explicitado no Plano Nacional de Desenvolvimento. Promoveu-se, primeiro, um acordo tácito entre a SEP e o Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Educação (SNTE) que desde o início, manifestava-se contrário à descentralização, temeroso de enfraquecimento político. O acordo resultou em um decreto presidencial que possibilitou a criação de “Comitês Consultivos de Descentralização Educativa dos Estados”. Os Comitês tinham como finalidade coletar as informações relacionadas com os serviços educativos de nível básico e normal que cabiam à federação nos diversos estados e analisá-los comparativamente com os serviços estatais correspondentes, bem como as implicações financeiras, pedagógicas, administrativas e trabalhistas que traria a descentralização.

Os Comitês iniciaram a formação de uma estrutura institucional e de capacitação de pessoal técnico e administrativo, para implementar a descentralização. Foram organizadas nos estados as “Unidades de Serviços Educativos a Descentralizar (USEDE)” e criada uma “Coordenação Geral para a Descentralização Educativa” que substituiu a “Direção Geral de Delegações”. A esta altura, o Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Educação (SNTE),

passou a resistir aberta e explicitamente ao projeto de descentralização, temendo um enfraquecimento de sua força política e do controle sobre as relações trabalhistas (17).

Em 1984, o governo decretou a criação dos “Conselhos Estaduais de Educação Pública” e transformou as USEDES em “Direções Gerais de Serviços Coordenados de Educação Pública nos Estados”. Os Conselhos Estaduais teriam a responsabilidade de encaminhar todos os procedimentos para a descentralização educativa e as Direções Gerais, de administrar, de forma conjunta, os serviços federais de educação básica e normal e os serviços estatais de educação, sujeitando-se aos planos e programas estabelecidos pela Secretaria de Educação Pública. Finalmente, o decreto estabelecia que nos acordos de coordenação celebrados entre os estados e a federação, seriam fixados as bases para por a disposição de cada governo estadual, os recursos financeiros e materiais destinados aos serviços de educação básica e normal.

A proximidade das eleições e a resistência do SNTE, interromperam temporariamente o processo de descentralização. O SNTE, aproveitando a ocasião, pressionou para que a direção da SEP fosse entregue aos docentes conseguindo que, em alguns estados, seus membros assumissem a coordenação ou direção dos órgãos recém-criados. Esta fase da descentralização mexicana foi qualificada como “inconclusa”, temendo-se que o processo não avançasse, em função dos resultados eleitorais (Lever, 95). Em 1988, a descentralização mexicana entra em uma nova fase, sob o governo de Salinas de Gortari.

---

(17) O grande obstáculo para a execução do projeto de descentralização no México é o Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Educação que controlava o mercado de trabalho, a carreira e as normas de contratação em várias áreas da administração escolar. O SNTE conseguiu privilégios para seus líderes em todos os níveis, seguindo um esquema corporativista e clientelístico da política mexicana, “vendendo” seus serviços para controlar os professores e dar respaldo às campanhas e atos governamentais do partido no poder. Mesmo realizando acordos tácitos, o SNTE, na prática, opôs resistências à descentralização (Cf. Lever, 95; Pescador, 94; Casassus, 94).

A cisão do movimento sindical docente, ocorrida com o surgimento da Coordenação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) e a renúncia do principal líder da SNTE, Carlos Jonguitud Barrios, possibilitou que o governo firmasse, com apoio integral da presidência e governadores de todos os estados, em 1992, o “Acordo Nacional de Modernização do Ensino Básico e Normal” (ANMEB), subscrito pelo SNTE, cujo texto não fala de descentralização ou federalização, mas da transferência e reorganização do sistema, com o objetivo de elevar a qualidade e estender a cobertura básica, com base em três estratégias:

1 – reorganização do sistema educativo, a partir da federalização e da participação social;

2 – reformulação dos conteúdos dos livros-textos gratuitos e renovação dos materiais educativos;

3 – revalorização, ante à sociedade, da função docente, a partir da formação e atualização dos professores, de um salário profissional e de um plano de carreira.

O Acordo foi o instrumento de fundo de “concertación” para dar prosseguimento às medidas de descentralização. Referia-se, fundamentalmente, à educação básica e à educação normal. Através dele, todos os governos estaduais e a federação, comprometem-se a incrementar os gastos públicos em educação, fortalecer o federalismo e obter a participação da sociedade na modernização educativa.

A federalização exige a reformulação da SEP, fortalecendo suas funções normativas e reguladoras e diminuindo sua atenção a assuntos de caráter administrativo. Para isto, foram criadas a Subsecretaria de Educação Básica e Normal e a de Serviços Educativos para o Distrito Federal. À SEP caberia vigiar e avaliar as tarefas do sistema educativo global e parte de suas tarefas de avaliação ficaria para o “Programa de Carreira Magisterial”. À SEP, caberia manter uma permanente coordenação com os secretários estaduais de educação, com o objetivo de conhecer os avanços do processo de federalização e exercer ações de caráter compensatório – determinada pela Lei Geral de Educação de 1993 – que busca equilibrar as carências dos estados menos desenvolvidos através de programas compensatórios financiados com recursos federais e provenientes em sua maior parte do Banco Mundial.



Segundo o ANMEB, ao governo federal corresponde fazer cumprir o terceiro artigo da Constituição que lhe dá faculdades normativas para todo o sistema de educação nacional, a formulação de planos e programas e a avaliação do sistema educativo. Aos estados, cabe organizar o ensino desde o pré-escolar até o nível secundário, além do ensino normal, indígena e educação especial, propor conteúdos regionais, formar conselhos colegiados e encarregar-se de certas funções administrativas e financeiras. A federação e os estados estabeleceram três compromissos: reconhecer o SNTE como titular das relações trabalhistas do magistério; estimular a participação social e destinar maiores recursos às entidades e regiões mais necessitadas. Aos municípios, finalmente, corresponde criar e presidir os conselhos educativos e zelar pela manutenção dos equipamentos das escolas. Além disso, o ANMEB se propõe a estimular a participação da sociedade e dos pais através dos “Conselhos de Participação Social”.

A federalização da educação nos anos 90 consistiu na transferência do pessoal das escolas e dos recursos dos serviços educativos do governo federal aos governos estaduais. A partir do Acordo, cada governo estatal tem a seu cargo estabelecer as relações jurídicas com os docentes e trabalhadores não-docentes, antes em mãos da SEP. Para isto, 26 estados criaram seus respectivos organismos estatais descentralizados que acolheriam tanto o pessoal como os bens e recursos transferidos pelo governo federal (18).

Logo após a assinatura do ANMEB e dos convênios de federalização com os estados, modificou-se o artigo terceiro da Constituição e se promulgou uma nova Lei Geral de Educação, na qual o federalismo é o tema central. A integração dos subsistemas federal e estatal e a articulação entre os três níveis de governo, orientam-se pelo princípio de “integração local e reintegração nacional”. Os “Conselhos de Participação Social”, tornam-se extremamente importantes na estratégia de descentralização educativa, na medida em que acolhe a participação de governo, docentes e todos os demais atores, nos níveis federal, estadual e local, no processo de descentralização. O objetivo é enfrentar todos os problemas para lograr “a aliança da escola, docentes e sociedade”.

---

(18) Foram transferidos cerca de 700 mil empregados aos governos dos estados; 1,8 milhões de alunos de pré-escolar; 9,2 milhões de educação primária; 2,4 milhões de educação secundária; 100 mil bens imóveis e 22 milhões de bens móveis. Os recursos financeiros transferidos para a manutenção de recursos humanos e materiais, chegaram a quase 5 bilhões de dólares (Pescador, 94; Lever, 95).

### 3.3. Argentina

Desde suas origens, o sistema educacional argentino adquiriu, como nas demais nações latino-americanas, importante papel como instrumento de constituição do Estado Nacional. Entre 1810 e 1853, a administração das escolas primárias era responsabilidade exclusiva das províncias, anos referentes às lutas pela independência. A educação tornou-se objeto de luta política e ideológica entre caudilhos, a nascente burguesia argentina e o clero católico. A necessidade de “construir a Nação” e criar uma identidade nacional, requeria um “sistema educativo público, laico, gratuito e de caráter nacional” (Oslak, 1976).

Em 1905, o Estado promulga a Lei Lainez que autorizava a intervenção direta do governo federal para a criação de escolas nas províncias. Deste então, o Estado assumiu gradativamente o predomínio da criação e administração de escolas na Argentina. Entre 1945 e 1960, o sistema educacional argentino expandiu-se significativamente, observando-se o surgimento de um paralelismo entre o sistema nacional e os sistemas provinciais, o que gerou certa tensão entre o “centralismo” e “federalismo” que marca o desenvolvimento da educação argentina desde o século passado. A centralização predominou, mesmo que o princípio federalista e descentralizado de governo constasse da Constituição de 1853.

A importância do Ministério da Cultura e Educação (MCE) como prestador direto dos serviços educativos cresceu, substancialmente desde as origens do Estado Nacional, cabendo-lhe, em 1952, cerca de 47,3% do total de matrículas. Os governos provinciais ficavam com 42,5% e o setor privado, 10,2% (Simón & Merodo, 97). A criação do Conselho Nacional de Educação representou o predomínio do governo nacional sobre a educação argentina. O governo federal assumiu a direção e o financiamento de uma importante proporção da educação primária e média, através de uma rede de escolas em todo o território nacional e participação no sistema escolar provincial. A política de ampliação do sistema educacional, por iniciativa do governo federal, tornou-se mais forte ainda, durante os anos de Perón, entre 1945 e 1955, quando foi montado, à semelhança dos demais regimes populistas latino-americanos, o sistema social argentino, com os serviços de saúde, educação e previdência a cargo do Estado (Médici, 89) (19).

---

(19) Desde 1958, executaram-se políticas que facilitaram a expansão do setor privado de ensino na Argentina, com a liberação de disposições de fiscalização, nos níveis primário, médio e superior, de tal forma que em princípio dos anos 60, o setor privado já competia com o setor público, além de gozar de prestígio e influência

Ao término do governo peronista, surgiram questionamentos ao papel do Governo Nacional como prestador de serviços sociais que garantissem o cumprimento dos direitos à educação e à saúde. As novas políticas questionaram o caráter redistributivista do Estado Argentino e defenderam a transferência do setor educacional público para as províncias e municípios. A motivação foi muito mais de ordem financeira, no sentido de aliviar o peso orçamentário dos gastos sociais, sem qualquer projeto novo de reorganização federal do país (Simón & Merodo, 97).

Desde então, a cada crise econômica sofrida pela Argentina, aumentava as pressões para a transferência massiva dos setores da educação e de saúde para as províncias e municípios ou para a cobrança dos serviços públicos, como forma de recomposição orçamentária do Estado. Mesmo não se concretizando integralmente a transferência, aqueles serviços sofriam os efeitos maiores da crise, com corte de verbas, redução de salários do pessoal ou falta de equipamentos e infra-estrutura para oferecer um serviço de qualidade à população.

O processo de transferência dos serviços educativos acompanhou os diferentes momentos históricos, todos coincidindo com as medidas tendentes a reduzir os gastos fiscais por parte do Estado. Entre 1961 e 1962, sob a presidência de Frondizi, foram promulgadas as Leis Orçamentárias 15021 e 15796 que permitiram ao governo nacional celebrar convênios com os governos provinciais para a transferência dos serviços públicos – não só os educacionais – a suas respectivas jurisdições. Diante da resistência das províncias em ratificar os convênios, o Poder Executivo baixou um decreto de transferência massiva e obrigatória (Decreto 495/62) mas que resultou na transferência de apenas 23 escolas da Província de Santa Cruz. Em 1966, com a tomada do poder pelos militares e o estabelecimento de um regime autoritário, retoma-se a política de transferência dos serviços educacionais às províncias.

---

dentro da administração pública. Recursos públicos, a título de subsídios, foram concedidos ao setor privado de ensino que se estrutura em melhores condições do que o setor público. No caso das universidades, o setor privado passou a ser um importante gerador de tecnologias de controle político e financeiro sobre as universidades nacionais (Cf. Simón & Merodo, 97).

A transferência só seria feita “mediante solicitação das províncias”, através de convênios com o governo federal. Mas no regime de fato, foram celebrados (sem condições de contestação) seis convênios, entre 1968 e 1970, resultando ao final, na transferência de 680 escolas primárias para as províncias de Buenos Aires e Rio Negro.

Entre 1978 e 1980, realizou-se a transferência unilateral de quase todos os serviços educacionais para as províncias, sem os recursos correspondentes para financiamento adicional. Foram repassadas as escolas pré-primárias, primárias e educação primária de adultos, de tal forma que apenas 2% da educação básica (era 45% em 1952) ficou sob responsabilidade do governo federal. Não houve sequer a preocupação em definir conteúdos mínimos de ensino, padrões salariais ou de financiamento. As províncias, face a um governo de fato, não puderam questionar a transferência e tampouco redefiniu-se o papel que o MCE deveria exercer na área educativa (Simón & Merodo, 97).

Ao restaurar-se a ordem democrática, o sistema de educação superior e de investigação argentinos “estava desfeito tanto quanto a economia do país”, em consequência do autoritarismo e do centralismo (Cattani & Gutierrez, 1994).

Com a transição democrática, a descentralização é retomada, sob o governo de Raúl Alfonsín, em 1986. Simbolicamente, o governo de transição, contando com o apoio da maioria parlamentar e governadores provinciais da União Cívica Radical, anuncia o traslado da capital argentina para o centro-sul, como a iniciativa mais importante para descentralizar o Estado e obter o equilíbrio econômico e político do país, fortemente polarizado em Buenos Aires. A descentralização do Estado é recolocada como necessária e inadiável, como forma de adequar o Estado Argentino a um amplo movimento de modernização institucional próprio dos Estados Modernos. Apesar de ter sido aprovado pela maioria dos parlamentares argentinos, o projeto de traslado da capital não foi posto em prática e, juntamente com o projeto de descentralização, caiu em descrédito, juntamente com a derrota do alfonsinismo para o Partido Justicialista (Cf. Peñalva, Pérez e Rofman, 1988).

Com um pequeno intervalo correspondente à fase de transição à democracia, o processo de descentralização é retomado no governo de Menem, em 1990, que envia ao Senado um novo projeto de transferência, desta vez dos estabelecimentos de educação

média e dos institutos de educação superior não-universitário nacional, também não prevendo as formas de financiamento adicional para o novo encargo imposto às províncias.

O processo de transferência ocorre no marco da reforma do Estado e como uma das medidas do governo argentino para fazer frente à crise fiscal dos anos 80 e início dos anos 90 e para adequar o país ao ajuste econômico acordado com o FMI. Foram repassadas para as 23 províncias argentinas e à Municipalidade de Buenos Aires, cerca de 3.578 estabelecimentos públicos e privados de educação média e cerca de 86.374 cargos docentes.

A transferência foi legitimada pela Lei 24.049 que definiu um sistema de “pré-coparticipação” de recursos fiscais para financiar o custo da transferência às jurisdições das províncias. Trata-se de um mecanismo de retenção da massa de impostos gerados a nível nacional ou provincial referente à soma correspondente ao custo da transferência e posterior distribuição às províncias, segundo critérios e normas do MCE. A transferência de recursos adicionais só seria possível no caso de se melhorar a situação fiscal do país, segundo cálculos do Ministério da Fazenda.

O instrumento previsto para garantir a prioridade política e a função social da inversão em educação, é o “Pacto Federal Educativo”, ratificado pelo Congresso Nacional Argentino e as assembléias provinciais. Este pacto, subscrito em setembro de 1994, tem cinco anos de duração e seu objetivo é gerar condições para garantir a paulatina aplicação da Lei Federal de Educação.

Pretende-se, desta forma, à semelhança do México e do Chile (acordos de modernização da educação) que o “Pacto” seja um instrumento que expresse o consenso político nacional (“consertación”), em torno de uma política educacional que defina, para os próximos anos, as diretrizes que darão continuidade às reformas educativas descentralizadoras.

### 3.4. Colômbia

A descentralização colombiana acompanhou as reformas constitucionais ocorridas entre os anos 70 e 90. A preocupação em manter o caráter centralista das decisões políticas, descentralizando-se o manejo administrativo e financeiro, inseriu desde o início uma contradição ainda não resolvida no processo de descentralização colombiano, em um movimento histórico que se pode dizer “pendular” (Sarmiento Gomez, 1997).

A educação básica na Colômbia era majoritariamente responsabilidade dos municípios e departamentos até 1958. A partir deste ano, inicia-se o processo de centralização, segundo Gomez, face à “desordem municipal e departamental, que utilizava recursos enviados pela nação para pagamento dos docentes em outras finalidades e a busca de equidade no pagamento, cujas diferenças de remuneração não dependiam de suas qualificações e seu trabalho, senão de sua vinculação com o nível nacional, departamental e nacional”. Ocorre, desta forma, em 1960, a nacionalização da educação primária e da secundária, gradativamente, entre 1976 e 1980.

Na reforma constitucional de 1968, adotou-se os princípios da *centralização política* e da *descentralização administrativa*, na verdade, muito mais uma desconcentração funcional. O Ministério da Educação (Decreto 3157) foi reestruturado, criando-se os “Fundos Educativos Regionais”(FER), para atender os departamentos e municípios no financiamento e administração de seus estabelecimentos educacionais. Presidido pelo governador e composto por seus funcionários e um delegado do Ministério da Educação, o FER, na verdade, era um contrato interadministrativo no qual os municípios aceitam um controle central sobre as transferências financeiras feitas para a educação.

O currículo tornou-se centralizado: o Instituto Colombiano de Pedagogia (ICOPE), encarregado do desenvolvimento curricular e metodológico, foi absorvido em 1976 pelo Ministério da Educação. Também ocorre a nacionalização do corpo docente, processo que se deu paulatinamente entre 1976 e 1980. Em 1978, foi unificado o estatuto profissional de docentes de educação primária e secundária.

Várias leis e decretos regulamentadores dos artigos da Constituição de 1968, foram baixados na década de 70, como as leis 28 (1974) e 43 (1975), com o fim de promover a desconcentração administrativa e a nacionalização dos colégios. Um decreto expedido em 1976, em que se busca reorganizar normativamente a administração das “entidades territoriais” (departamentos, intendências e comissariados) modifica também o vínculo dos docentes com o Estado, surgindo duas categorias: os “docentes nacionalizados” que passam a ser pagos pelos FER e os “docentes nacionais” que continuam a ser pagos pelo poder federal. Em 1978, ocorre a unificação do estatuto profissional de docentes da educação primária e secundária.

Os processos de classificação e promoção dos docentes, até então extremamente confusos, passam a ser administrados pelas “Juntas de Escalafón Departamental” e os de qualificação, a cargo dos “Centros Experimentais Pilotos”. A reforma de 1978 mantém o controle do poder central sobre as nomeações e remoções de docentes e pessoal das escolas e os FER, com funções apenas administrativas e financeiras, continuam subordinados ao Ministério da Educação. Conforme Piedad Caballero (1994), a reforma constitucional e as medidas “descentralizadoras” desta fase, resultaram, no fundo, em um vigoroso fortalecimento do poder central (20).

A situação política e administrativa da educação colombiana até 1986, apresentava um quadro preocupante. Fraca participação da comunidade local, deficiências organizacionais sem correspondência com a ampliação e diversificação de funções; predomínio do nominalismo legal, em detrimento de soluções efetivas e práticas; duplicação de esforços e deficiente coordenação entre os setores do Estado e as instâncias regional e municipal. A isto, somava-se a baixa qualidade do ensino e a iniquidade no acesso, prejudicando especialmente as áreas rurais.

Na reforma política de 1986, decide-se estabelecer as eleições populares para os alcaides municipais, um fato significativo na transição política colombiana. A medida foi resultado de uma convergência de forças políticas diversas que de forma consensual, entenderam que se deveria abrir “espaços de intervenção cidadã” como “única saída para a crise social e institucional que atravessava o país”. Entre os aspectos básicos da reforma, estão a eficiência administrativa em função das necessidades locais, a promoção de programas de bem-estar coletivos, a obtenção da autonomia política e da modernização administrativa para enfrentar a “crescente desmunicipalização dos governos locais”(Piedad Caballero, 1997).

---

(20) As medidas centralizadoras desta fase, não foram acompanhadas de suporte administrativo. Somados à estreiteza orçamentária e aos deficientes sistemas de informação, levaram a uma acumulação multimilionária de dívidas salariais e previdenciárias. Várias greves ocorridas nesta fase, prejudicaram a já precária qualidade do ensino e abalaram a credibilidade do Estado Nacional. Para enfrentar este problema, foram criados os “Fondos de Prestaciones del Magisterio” que unifica o caixa de provisões municipal do magistério para atender o seguro de saúde, velhice e morte (Gomez, 97).

Foram criadas as “Juntas Administradoras Locais” (JAL), que funcionam como interlocutoras entre os cidadãos e a administração municipal. Os membros das JAS são representantes dos habitantes e têm a missão de discutir com a administração municipal, medidas que contribuam para o bem-estar da população e o estabelecimento de mecanismos que permitam a participação dos cidadãos nos assuntos locais. Esta iniciativa contribuiu decisivamente para o início de uma transformação dos costumes políticos tradicionais (Morales & Olarte, 1990).

Pelo Decreto 077 (1987), foi instituído o “Estatuto de Descentralização em benefício dos Municípios”, onde tudo o que se refere à construção, ampliação e reforma de prédios escolares passa para a responsabilidade dos municípios, com apoio financeiro da Direção de Construção de Prédios Escolares, vinculado ao Ministério da Educação. As leis 24/1988 e 29/1989, efetuam novamente uma reestruturação do Ministério da Educação, implantando mecanismos efetivos de desconcentração administrativa e delegando uma série de funções, antes do poder federal, para os governadores dos departamentos e outras tantas, para os alcaides municipais.

Com essas duas leis, o manejo da educação pelos municípios, nas diferentes localidades, assume destacada importância: a quase totalidade dos assuntos educativos (pedagógicos, administrativos, pessoal, etc.), passa para a responsabilidade dos alcaides municipais, exigindo o desenvolvimento de um processo administrativo dinâmico que compromete uma série de entidades do setor educativo em diferentes instâncias. O esforço institucional para o fortalecimento da gestão do sistema educativo, dentro das diretrizes governamentais, passa de forma predominante para o nível regional e municipal.

A lei 29/1989 representa o início efetivo da “entrega dos serviços educativos e da administração do pessoal docente para os municípios”, a partir de uma avaliação prévia de suas condições pelo Ministério. A lei, entretanto, não isentou os alcaides municipais de solicitar autorização para o FER para a nomeação de docentes e nem de se submeter ao controle técnico das “Juntas de Escalafón”. Os municípios, a princípio, resistem a assumir o encargo, sem os correspondentes recursos e efetiva autonomia.

Simultaneamente, inicia-se o processo de criação dos “Núcleos de Desenvolvimento Educativo”, responsáveis na base do sistema educativo colombiano pela *administração*



*local* do ensino. Os Núcleos seriam responsáveis pela coordenação das atividades educativas e de programas culturais das instituições públicas e privadas de ensino. Seu objetivo, explícito na Lei 29, é de consolidar uma *unidade institucional educativo-cultural*, com representação e participação da comunidade local. Pretende-se que sejam a *célula de base* da nuclearização, forma mais radical de descentralização educativa.

Gomez (97), considera que apesar das intenções explícitas nas leis e decretos e das medidas concretas, a primeira fase da descentralização na Colômbia teve uma motivação essencialmente econômica e financeira, motivada pela crise fiscal que culminou em 1985. Neste ano, para enfrentar os problemas fiscais nacionais e os crônicos desequilíbrios financeiros dos departamentos, o governo colombiano efetuou um ajuste econômico e fortaleceu o debate sobre a necessidade de mudar o papel do Estado na economia. Estes fatos marcaram esgotamento da tendência que desde 1968 centralizou crescentemente a captação de recursos e a determinação dos investimentos.

A descentralização colombiana entra em sua segunda fase com a votação de uma nova Constituição em 1991. Verifica-se um avanço conceptual significativo em relação às fases anteriores, como por exemplo, a substituição do conceito de “instrumento de controle” pelo de “função de assistência técnica” e “avaliação da qualidade da gestão administrativa e pedagógica”. A descentralização se orientaria, agora, pelos princípios da modernização, eficiência e eficácia da gestão estatal. Além de vedar qualquer ação de descentralização sem que estejam previstos os recursos fiscais correspondentes, define os critérios para a obtenção de recursos: necessidades básicas, eficiência fiscal e administrativa, progresso demonstrado e qualidade de vida.

O “Plano de Desenvolvimento”, passa a se constituir-se o instrumento que deve refletir o compromisso de cada município com seu departamento para a correta utilização dos recursos. O Ministério da Educação exercerá, agora, funções de acompanhamento e avaliação, de assessoria técnica e de aplicação de mecanismos corretivos, somente quando o que for planejado não for efetivamente cumprido. A educação é definida como “direito fundamental, serviço público e função social”, reconhecendo-lhe a contribuição “para a criação de um novo modelo de país, da democracia participativa, da justiça social e do desenvolvimento integral” (Piedad Caballero, 97).

Os setores da educação e da saúde tornam-se mais bem mais autônomos, fortalecendo-se institucionalmente, em relação à área econômica (21). O planejamento passa de uma *visão normativa* para uma *visão estratégica* de “concertación” entre os diversos atores, para a continuidade e consolidação do processo de descentralização. O documento que expressa essa mudança e os compromissos de todos os atores com o ensino, é a “Lei Geral de Educação”, discutida e aprovada em 1994. Ela define o marco para o desenvolvimento educacional e o papel fundamental do planejamento educativo para a melhoria da qualidade do ensino na Colômbia.

Reafirma-se o Núcleo de Desenvolvimento Educativo como a unidade operativa básica para o planejamento e a gestão educativas. As “Juntas Municipais de Educação” e os “Fóruns Educativos” são instituídos em cada municípios. O governo pensa, assim, a partir da Constituição de 1991 e da Lei 115 de 1994, ter chegado a um “modelo de descentralização”. As decisões políticas de última instância, continuam com o Ministério da Educação, mas a administração, contratação e manejo de pessoal passam para os departamentos, sob supervisão do Ministério. O currículo é descentralizado, adequando-se às realidades regionais e locais, mas respeitando-se as “linhas nacionais”.

Instala-se um Sistema Nacional de Informação e de Avaliação, subdividido em um Sistema de Medição de Qualidade (SABER) e um Sistema de Avaliação de Gestão, a partir dos departamentos que irão se preocupar não apenas com os níveis de rendimento e com a eficiência, mas com o “desenvolvimento integral dos alunos” e a “qualidade”. O “Plano Educativo Institucional” (PEI), de caráter obrigatório, juntamente com os sistemas de avaliação e informação, tornam-se os elementos básicos da *gestão escolar*, com o objetivo de alcançar, efetivamente, a *autonomia escolar*, com base na qualidade do ensino. A autonomia escolar, objetivo da descentralização em última análise, é considerada vital para se a eficácia do ensino, em termos de interesses e expectativas das Comunidades.

---

(21) O governo federal provia mais de 90% dos recursos para pagamento de docentes, de forma centralizada e concentrada no Ministério da Fazenda. Os investimentos em educação eram fixados pelo Conselho Nacional de Política Econômica e Social (CONPES), com intervenção do Departamento Nacional de Planejamento. A participação do Ministério da Educação se limitava na prática, aos níveis da educação primária e secundária e servia somente para controlar os orçamentos propostos pelas regiões para operações de pouco mais de 40 mil estabelecimentos educativos. Os recursos próprios de cada nível de ensino eram precários, somando não mais do que 10% de aportes não-fiscais (Morales & Olarte, 1990).

### 3.5. Brasil

A descentralização da educação no Brasil remonta-se à fase imperial de sua História. Tem como marco inicial o Ato Adicional de 1834, baixado por Dom Pedro I, que continha uma cláusula estabelecendo que a educação secundária e superior ficariam sob controle do poder central e a educação básica e profissional a cargo das províncias. Estas, por falta de recursos, tiveram que solicitar ajuda aos municípios que a partir de então, encarregaram-se de atividades vinculadas à educação (Cleiton de Oliveira, 1992).

Estabelecem-se, pois, no Brasil, desde o Império, três redes de educação pública: federal, estadual (provincial) e municipal, ocorrendo que em uma região ou localidade, pode-se encontrar escolas federais, estaduais e municipais, não raro, oferecendo os mesmos níveis de ensino. Esta “descentralização”, na verdade, expressou a falta de compromisso do poder central e dos poderes provinciais no Brasil para com a educação pública, já que as elites satisfaziam suas demandas educacionais no exterior (Lauro de Oliveira Lima, “Estórias da Educação no Brasil”, 1975).

Segundo Anísio Teixeira (“A Educação no Brasil”, 1976), apesar da retórica republicana de estímulo à educação, fortemente influenciada pelo positivismo, os esforços governamentais para organizar um “sistema nacional de educação” foram débeis. Inúmeras propostas de “reforma educativa” desde fins do período imperial até boa parte da chamada “República Velha” no Brasil (1889 – 1930), não tiveram efeitos concretos. Muitas eram cópias de modelos franceses ou alemães, distanciadas da realidade brasileira e outras, simplesmente, eram recebidas com indiferença pelas elites políticas.

A Revolução de 30, liderada por Getúlio Vargas, dá os primeiros passos para estabelecer um sistema educativo popular no Brasil, adotando muitas das proposições do “movimento escola-novista” ocorrido na década de 30. A criação e a manutenção de escolas primárias, entretanto, continuou sendo tarefa exclusiva dos Estados e Municípios, dependente do interesse político das oligarquias regionais e locais. Na Constituição de 1934, tenta-se garantir um mínimo de recursos orçamentários para o ensino, ao se incluir a obrigatoriedade de que a União e os Estados apliquem pelo menos 18% dos recursos públicos em educação e os Municípios e o Distrito Federal, pelo menos 25%, compromisso mantido na Constituição de 1946.

Na década de 40 e 50, sob influxo da industrialização, o governo federal inicia uma política de escolarização básica da população urbana, através da ação estatal. Criam-se escolas profissionais para a qualificação de mão-de-obra e votam-se as “Leis Orgânicas do Ensino”, como tentativa de dar alguma sistematicidade ao fragmentado universo de escolas no Brasil. A culminação deste processo, dá-se com a discussão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, iniciada em 1946 e, finalmente, promulgada em 1961. Com a Lei, o Ministério da Educação e Cultura amplia consideravelmente seu poder e seus recursos e à semelhança dos demais países latino-americanos, a educação passa a integrar os planos de desenvolvimento econômico nas décadas de 50 e 60.

A ação do Estado prolonga-se, desde os anos 40 até os anos 70, atendendo as pressões demográficas e às demandas sociais por educação, seja na fase populista e nacional-desenvolvimentista, seja no período autoritário. Entre 1960 e 1980, mesmo em períodos de recessão, amplia-se consideravelmente a oferta de ensino público no Brasil, passando o Estado a atuar também em “mercados” tradicionalmente geridos pelo ensino privado, como os ginásios e os cursos médios. Os gastos públicos em educação saltam de 1,5% do PIB em 1950 para 3,5% em 1980 (Gusso, 1995).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1961, ao definir o sistema nacional de educação, estabelece o princípio de responsabilidade compartilhada entre a União, os Estados e os Municípios no oferecimento de ensino público à educação. Mas nunca existiu autonomia efetiva das instâncias estaduais e municipais para administrar seus sistemas respectivos de ensino. A estrutura administrativa e político-institucional do MEC esteve sempre presente, diretamente ou indiretamente, em todas as instâncias, exercendo controle técnico-pedagógico e estabelecendo os critérios para a distribuição dos recursos orçamentários, na maior parte das vezes, pautado por relações políticas entre grupos clientelísticos e a burocracia.

A instalação de um regime militar, a partir de 1964, exacerbou ainda mais o centralismo político-administrativo no Brasil. As reformas administrativas efetuadas pelos governos militares, mantiveram o processo decisório centralizado e a execução das medidas, descentralizadas. As reformas educativas de 1968 ( ensino superior) e de 1971 (ensino de primeiro e segundo graus), submeteram a área educacional às prioridades

econômicas e aos interesses dos setores produtivos e tiveram pouco reflexo nas formas centralizadas de gestão, ampliando, ao contrário, a interferência de grupos políticos no planejamento educacional (22).

Na década de 70, o governo militar faz a vinculação dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), para a aplicação na educação e reforçar a estrutura técnica e administrativa dos municípios para a ação educacional. Em 1974, é instituído o Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal (Promunicípio), com o objetivo de aperfeiçoamento do ensino de Primeiro Grau, mediante ações articuladas entre as administrações estadual e municipal e repasse gradativo de responsabilidades para os Municípios, cabendo ao Estado definir diretrizes gerais, dar assistência técnica e cooperação financeira.

Para participar do Projeto, o MEC assinava um convênio com os Estados e estes, com os municípios, de preferência, que apresentassem condições mínimas para administrar os recursos repassados. Uma avaliação do Programa, feita três anos após a sua implantação, indicava que o repasse de recursos para as Secretarias de Educação ainda obedecia a padrões clientelísticos e nos municípios, a utilização dependia das definições políticas dos Prefeitos Municipais. Registrava-se, ainda, a superposição de programas e projetos estaduais e federais no âmbito dos municípios e a falta de infra-estrutura técnica e humana para mantê-los (Sobrinho, 78; Rosar, 97).

Para enfrentar este problema, o MEC lançou um projeto específico para instrumentalizar e racionalizar as Secretarias de Educação, criando o Órgão Municipal de Educação (OME) e regulamentando os Conselhos Municipais de Educação, que deveria gozar de independência política e administrativa. Para a região nordeste, escolhida para a implantação de um amplo programa inicial de municipalização, o MEC criou dois programas com assistência técnica e financeira do Banco Mundial (23).

---

(22) Destacamos excelentes análises das reformas educativas no Brasil, durante o regime militar, como a realizada por Dermeval Saviani (Política e Educação no Brasil, 1987) e José Wellington Germano ("Estado Militar e Educação no Brasil-1964/1985", tese de doutorado, 1994). Ambos os trabalhos, fazem uma análise minuciosa da legislação do ensino, à luz das articulações políticas e à influência de organismos internacionais e dos setores privados na política e planejamento educacional no Brasil.

(23) Trata-se do Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste (EDURURAL);

No discurso do Presidente João Figueiredo, último presidente do longo período de regime militar no Brasil, desde a derrubada de João Goulart, ao lançar as diretrizes para o ensino de 1º e 2º Graus, afirmava-se que o objetivo era “com o consenso da comunidade, fomentar a educação básica, eliminando o centralismo burocrático e realizando o planejamento participativo como meta prioritária”. No discurso governamental, pretendia-se “respeitar as realidades específicas de cada região ou município, garantindo-se a passagem gradativa da responsabilidade com o ensino de 1º grau para os municípios”.

O MEC propunha-se a rever seus métodos tradicionais de acompanhamento e controle do ensino nas entidades federadas e estabelecer uma espécie de “coexistência pacífica entre as ações inovadoras e as ações tradicionais no setor educacional dos Estados e Municípios”, rever as formas de planejamento para evitar a duplicação de esforços e programas. Para isto, iniciou uma análise de suas próprias estruturas administrativas, reconhecendo que havia necessidade de modernização e de desburocratização para colocar em prática um projeto de planejamento participativo e de descentralização.

Os estudos demonstraram que as dificuldades de se concretizar um projeto de descentralização era o divórcio entre o *planejamento* e o *orçamento* do MEC, ou seja, um número significativo de projetos, programas, sub-programas produzidos pelas suas instâncias de planejamento e os recursos orçamentários efetivos para executá-los. Por outro lado, verificava-se uma multiplicidade de ações no campo da Educação Básica, muitas iniciadas e sem continuidade; falta de recursos e de capacitação gerencial de Estados e Municípios e dificuldades de acompanhamento, controle e avaliação dos programas com relação aos resultados efetivos para o ensino.

---

do Programa Nacional de Ações Sócio-Educativas e Culturais para o Meio Rural (PRONASEC) e do Programa de Ações Sócio-Educativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas (PRODASEC), deflagrados após a definição do III PSEC do Governo Figueiredo, dentro do III Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). Na justificativa dos programas, com assistência do Banco Mundial, dizia-se que o objetivo era compensar a falta de uma política educacional dos Estados para a área rural e as áreas urbanas mais atingidas pela situação de crise econômica (Rosar, 1994; Germano, 1994).

A efetivação de medidas concretas de modernização administrativa do MEC, enfrentava resistências internas e externas: a burocracia tradicional do Ministério que se recusava a adotar procedimentos compatíveis com a missão institucional do órgão e as vinculações entre esta burocracia e os grupos políticos a nível federal e estadual, fato que também se repetia nos estados e municípios. Os estudos concluíram também que as dificuldades encontradas para efetivar o programa de descentralização eram muito mais *políticas e financeiras* do que técnicas (24).

À semelhança de outros países latino-americanos, a conjuntura de crise econômica da década de 80, enfraqueceu sobremaneira a capacidade de gestão do poder central na área social. O MEC, como as demais áreas sociais, perdeu prestígio político-institucional e tornou-se submisso às decisões das áreas de planejamento econômico e financeiro do governo. Estudos realizados posteriormente, durante a abertura política, demonstraram um avanço significativo da iniciativa privada no ensino e dos grupos políticos clientelísticos na definição dos recursos para a educação, inclusive com a cobertura deliberada do governo federal (Baía Horta, 82; Cunha, 87; Kuenzer, 90) (25).

Ao findar o regime militar, pouco havia avançado em termos de descentralização da gestão do ensino no Brasil. Alguns estados onde a oposição venceu as eleições, como Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, em resposta às fortes demandas políticas, iniciaram-se ações mais ofensivas de descentralização e democratização da gestão da educação. A abertura política e a transição à democracia, com a eleição indireta do primeiro governo civil após duas décadas de regime militar, possibilitaram uma mobilização política em torno da educação, com a presença efetiva dos movimentos sociais, associações representativas dos docentes, sindicatos e demais organizações da Sociedade Civil.

---

(24) Não se registrou diminuição significativa nos índices de repetência e nem melhora nos índices de permanência dos alunos na rede pública municipal de ensino, durante a execução dos programas e sub-programas do MEC para a Educação Básica nas regiões mais carentes do País. Uma avaliação do EDURURAL feita pela Fundação Carlos Chagas e Universidade do Ceará, entre 81 e 85, concluía que embora houvesse um fortalecimento das atividades-meio, através da estruturação dos órgãos municipais de educação, os objetivos dos programas não haviam sido atingidos. Para Rosar (1997), ocorria, em última análise, uma indefinição na política descentralizadora do MEC, ou seja, um discurso descentralizador e uma prática centralizada.

(25) Luís Antônio Cunha (1987), analisou alguns fundos de manutenção do ensino no Brasil, entre 1965 e 1985, particularmente o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o salário-educação, bem como a gestão dos recursos originados do governo e das empresas privadas, através da Fundação de

Os “Fóruns Nacionais” em prol da Educação Pública e as Conferências Brasileiras de Educação (CBE), realizados periodicamente por iniciativa das entidades docentes e universidades, simultaneamente à discussão de uma nova Constituição para o País, recolocam na ordem do dia a necessidade da descentralização e da democratização das políticas públicas na área social. O intenso debate político ocorrido na década de 80, culmina com a promulgação da Constituição de 1988, na qual se adota o princípio da responsabilidade comum dos governos federal, estadual e municipal na oferta de um “ensino público, gratuito, universal e de qualidade” para toda a população.

O projeto de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, exigência da Carta de 88, com longo tramitação no Congresso, assume a *democratização do ensino* como meta básica a ser atingida. É grande, nesta época, a pressão organizada dos atores privados (sindicatos do ensino particular, Igreja, universidades particulares, etc.) através de seus representantes políticos sobre os parlamentares para influenciar na elaboração da Nova LDB ou através da utilização do mecanismo do “lobbie”, agindo diretamente sobre as comissões de educação, finanças e justiça da Câmara dos Deputados.

A descentralização torna-se um consenso de reforma educativa no Brasil, à qual aderiram setores de diferentes posições políticas e visões ideológicas. O governo federal optou pela *regionalização* e *municipalização* como formas de descentralização mais compatíveis com a realidade brasileira. Entretanto, a municipalização enfrentava resistências das entidades docentes, temerosas de uma abertura em direção à *privatização do ensino* e dos próprios prefeitos que temiam assumir responsabilidades sem que estivesse definida, de antemão, uma reforma tributária que fortalecesse a capacidade financeira e de gestão dos municípios (Oliveira, 1992).

---

Assistência ao Estudante (FAE) e o comportamento do Conselho Federal de Educação (depois Conselho Nacional), concluindo pelo caráter privatista da legislação normativa naquele período. A influência do setor privado tornou-se marcante durante os anos de recessão econômica (anos 80), obtendo mudanças na legislação que favoreciam seus interesses (isenção de impostos, aquisição de vagas pelo governo, flexibilização no controle das escolas, etc.).



No início da década de 90, o governo federal inicia ações efetivas de descentralização. Contribuem para isto, a participação na Conferência “Educação para Todos”, de Jontiem, a partir do qual amplia-se consideravelmente a influência do Banco Mundial e as exigências colocadas pela Constituição de 1988, para a ampliação dos Estados e Municípios na gestão e manutenção do ensino. O Ministério da Educação no Brasil, adotando todos os princípios de Jontiem, lança o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2000) e o Planejamento Político-Estratégico do MEC para o período 1995-1998. O objetivo é dirigir a maior parte dos recursos públicos para a Educação Fundamental, restringir a expansão quantitativa do ensino e concentrar-se em ações de descentralização de gestão e melhoria da qualidade.

O “Plano Decenal” é considerado pelo governo, como um novo “pacto em prol da educação”, embora não tendo obtido o almejado consenso político entre o governo e as diferentes atores sociais e políticos. Entidades docentes, lideranças de movimentos sociais, partidos políticos de oposição, universidades iniciam uma nova mobilização para apresentar um Plano de Educação alternativo ao do governo (26).

No início dos anos 90, o MEC inicia esforços junto aos Estados para a implementação do processo de municipalização. Adota a posição do Banco Mundial de promover “o máximo de autonomia das escolas, unidades de transformação, por excelência, do processo de aprendizagem”. Os governadores de Estado mobilizam-se para a municipalização da rede pública estadual de ensino (escolas dos quatro últimos anos do Ensino Fundamental), através de convênios com os Prefeitos Municipais. O processo ocorre de forma diversificada – às vezes, negociando-se o ritmo e a amplitude da descentralização, em outras, simplesmente, adotando uma posição unilateral, dependendo da reação política local ou das condições efetivas dos municípios.

---

(26) As entidades representativas dos docentes de ensino superior, como a ANDES, bem como os sindicatos de trabalhadores de educação e associações estaduais do magistério, organizam, com o apoio da oposição política e sindical ao governo federal, principalmente da Central Única dos Trabalhadores (CUT), dois Congressos Nacionais de Educação em Belo Horizonte, para a discussão de um Plano Nacional de Educação alternativo ao do governo. O tema do primeiro Congresso foi “Qualidade Social da Educação”, em resposta à iniciativa do MEC e de várias Secretarias de Educação de vários Estados brasileiros (especialmente Minas Gerais), para a implantação da “Gerência da Qualidade Total” na rede pública de ensino.

O MEC preserva, entretanto, seu poder máximo de definir as diretrizes nacionais de ensino, como por exemplo, a definição dos conteúdos curriculares e o controle da distribuição de recursos públicos para Estados e Municípios, embora com certa abertura para a gestão desses recursos a nível regional e local através dos Conselhos Municipais de Educação e dos Conselhos Escolares, encarregados de supervisionar a aplicação de verbas para a educação por parte de Prefeitos Municipais e Diretores de Escola.

A avaliação dos resultados iniciais da descentralização voltada para a autonomia da escola, ainda não demonstrou – à exceção de alguns Estados - que houve avanço significativo quanto à qualidade do ensino. Com todos os esforços, também não se conseguiu, ainda, romper a influência política local nas ações de municipalização. O poder político do Ministro da Educação e a estrutura centralizada do MEC ainda não foram modificados, nem a interferência de grupos políticos e econômicos na distribuição de recursos não-vinculados, fora do controle da Sociedade (Rosar, 1994).

#### **4 – Aspectos comuns aos processos descentralizadores**

A experiência concreta das reformas descentralizadoras motivaram, desde fins dos anos 80, a discussão e a reflexão sobre suas características e peculiaridades. Verificou-se um esforço entre teóricos de diversas tendências para tentar *compreender* as reformas descentralizadoras e organizar uma *tipologia* explicativa a partir dos diversos processos em curso na região.

Na construção de uma “tipologia da descentralização”, predominou na discussão a preocupação com seus aspectos instrumentais e finalísticos; na reflexão crítica sobre suas causas e motivações, pode-se identificar aspectos *político-institucionais* e aspectos *normativo-operacionais* comuns às reformas descentralizadoras iniciadas pela maior parte dos países latino-americanos, colocando questões relativamente novas para os planejadores educacionais.

Considerando-se as experiências brevemente sumariadas, pode-se considerar que a *crise do Estado* e de sua capacidade de continuar gerindo, de forma protagônica, as

políticas econômicas e as políticas públicas na área social, é o *marco político - institucional* no qual se implementam as reformas descentralizadoras na região.

O contexto no qual as reformas são propostas, é o contexto de crise do endividamento externo, de ajuste econômico e de adequação da maioria dos países ao novo quadro internacional, caracterizado pela globalização econômica e financeira e pelo significativo enfraquecimento da *capacidade endógena de gestão* (Carlos A. de Mattos, 90) do “Estado Nacional”. O enfraquecimento da capacidade de gestão do Estado, enquanto poder central intermediário e a escassez de recursos, ampliam consideravelmente a influência externa e a influência dos agentes privados na definição e orientação das reformas educativas (27).

As retóricas que acompanham as propostas de reforma, defendem-nas como necessárias para “adequar os sistemas educativos às mudanças tecnológicas e econômicas dos anos 90”. Nos países anteriormente estudados, este objetivo traduziu-se em um chamativo à “modernização educativa”, como estratégia vital para o fim do século e a “entrada no Terceiro Milênio”, dentro de uma “nova estratégia de desenvolvimento”. Mas os governos encontraram, neste aspecto, resistências e desconfianças por parte de diferentes atores e suas diferentes perspectivas sobre o que seria “modernizar a educação”.

Para os agentes econômicos privados, a “modernização educativa” significaria adequar o sistema educativo às exigências econômicas e produtivas e de qualificação de mão-de-obra, traçadas a partir da área empresarial, dentro da concepção de “capital humano” e introduzir na área social, os mecanismos de funcionamento do Mercado. Para os demais atores, representativos de setores sociais médios e populares, a modernização seria dotar a educação de instrumentos que permitissem a mobilidade social em um contexto de dificuldades econômicas.

---

(27) A Colômbia, provavelmente, o exemplo mais significativo desta influência: nas reformas educativas realizadas no país entre 1950 e 1960, recebeu a visita de várias missões estrangeiras que assessoraram o governo no planejamento de um “sistema educacional”, inserido no desenvolvimento econômico (Missão Currie, 1949; Missão Le Bret, 1956 e Missão Pedagógica Alemã, 1960). Em 1960, adota as linhas definidas pelo Conselho Econômico e Social Interamericano para a área educacional. Entre 1976 e 1991, a UNESCO e o Banco Mundial estão presentes na definição das reformas educativas (Cf. Alberto M. Boom, “Políticas y reformas Educativas en Colômbia, 1950-1984”).

Para outros atores, como por exemplo, os ligados à Igreja, a modernização não deveria significar submissão da educação aos objetivos instrumentais da indústria ou da economia, mas voltar-se, também, para a “formação integral da pessoa humana” (28).

As iniciativas concretas de reformas descentralizadoras, como as sumariadas anteriormente, mostravam que dever-se-ia considerar as resistências a qualquer projeto que colocasse em risco os interesses de atores ligados às formas tradicionais de poder, dentro e fora do Estado (grupos políticos clientelísticos, organizações corporativas tradicionalmente ligadas ao poder central, etc.) para as quais, “modernizar” e “descentralizar”, representariam enfraquecimento de poder sindical ou político e que viam a descentralização como um risco a seu poder e prestígio na administração do ensino (caso da atuação do SNTE no México e de sindicatos docentes na maioria dos países latino-americanos, em geral, vinculados a partidos de oposição).

A forte presença da burocracia estatal, incrustada nos Ministérios da Educação, segmento pré-existente a todas as iniciativas de reforma educativa e em geral, apegadas às formas arcaicas de administração do ensino, constituiu outro obstáculo enfrentado pelos planejadores na implementação de programas de descentralização em quase todos os países latino-americanos. O Brasil, dada às suas dimensões e à complexidade administrativa assumida pelos órgãos de gestão de ensino, é um exemplo típico dessas dificuldades. Os núcleos burocráticos tradicionais no Ministério da Educação, nas Secretarias de Educação, Superintendências, Delegacias Regionais, etc., possuem, historicamente, significativo poder para obstaculizar iniciativas racionalizadoras ou modernizadoras (29).

---

(28) Em um estudo sobre a percepção dos diferentes atores sociais e políticos presentes nas iniciativas de reforma educativa, pode-se verificar as dificuldades que os governos têm encontrado para a formulação de “Acordos para a Modernização Educativa”. Empresários, partidos de oposição, partidos situacionistas, Igreja e sindicatos docentes têm visões pouco convergentes sobre os objetivos educacionais, escola e mesmo “qualidade e competitividade no ensino”. Outros atores são bastante céticos quanto ao discurso de que as reformas efetivamente irão produzir transformações significativas na educação. O estudo de Sierra Nieves, “Imágenes de la Modernización Educativa en diversos actores sociales y políticos en México”, 1994 é um exemplo das dificuldades de se formular um pacto político para a modernização educativa: no essencial, sua análise pode ser transposta para as tentativas de modernização educativa no Chile e na Argentina.

(29) As burocracias funcionam como uma espécie de “filtro” por onde ocorre maior ou menor diluição das diretivas recebidas do grupo político no poder. É uma estrutura de poder que pode neutralizar essas diretivas, reduzindo a viabilidade de implementação de um projeto político, na medida em que o grupo no poder não é capaz de dominá-la. Os planejadores têm que se esforçar para obter a adesão dos administradores e burocratas a toda iniciativa de caráter inovador, inclusive, se quiserem implementar outras metodologias de planejamento diferentes das tradicionais (Aguerrondo & Mattos, “Reflexions sur planification...”, 1981).

Nos países de sistema político federativo, onde os estados e municípios têm suas redes próprias de ensino e naqueles onde as organizações sindicais exerciam influência significativa na gestão dos sistemas educativos, as resistências políticas foram mais fortes e obtiveram resultados, modificando, gradativamente, os projetos originais de “modernização educativa”.

Correlato a este problema, pode-se identificar resistências de governos regionais e municipais em aceitar os processos de descentralização sem a transferência de recursos para o financiamento do ensino, dentro de suas novas competências e tarefas. A experiência latino-americana de descentralização, considerando-se os anos 80 e parte dos anos 90, caminhou no sentido da “provincialização” ou “municipalização” e foi motivada fundamentalmente pela necessidade de aliviar o governo federal de gastos com a área social e atender às exigências das políticas de ajuste econômico e de enfrentamento da crise (casos típicos da Argentina e do México).

Ao mesmo tempo, a descentralização colhe os governos regionais e locais em uma situação de carência em recursos humanos e despreparo organizacional sobretudo para atender aos requisitos de gestão e planejamento, caso típico da municipalização chilena, da federalização mexicana e da dependência política e financeira das províncias argentinas (excetuando Buenos Aires) ao poder central (Silvia Gonzáles, 1989).

O curso real das reformas educativas em um contexto de retomada da democracia na maior parte dos países, coloca para os governos a necessidade de viabilizar um compromisso mínimo (“concertación”) entre os diversos atores sociais e políticos, em torno de apoios para os projetos de descentralização. Isto nem sempre foi possível na experiência latino-americana inclusive porque eram (e de certa forma, ainda são) relativamente recentes os mecanismos de efetiva participação democrática, quase sempre limitadas a seus aspectos formais e ainda muito fortes as defesas pragmáticas e imediatistas no setor educativo (30).

---

(30) A percepção de que os dirigentes educacionais deveriam criar condições para uma “concertación” entre os diversos atores sociais e políticos para a implementação das reformas educativas e da descentralização, é uma característica de todas as experiências iniciadas na região. Parece-nos que o melhor significado que se poderia dar a este termo, mais do que “consenso” ou “acordo”, seria o de **compromisso político** entre o Governo e os diversos atores, para obter legitimidade às propostas de reforma. A “concertación” possibilitaria que um determinado projeto de reformas seja formulado e aceito pela via estratégica da negociação e da

As experiências de descentralização indicavam, quanto à forma e os resultados dos processos, que não foram resolvidos os problemas de ordem econômica do setor educacional, na medida em que os recursos não sofreram melhora significativa e ainda, agravaram-se com a perda ou transferência da responsabilidade dos organismos centrais para as esferas regionais e locais, igualmente desprovidas de recursos. No campo político, não foram criadas condições efetivas de participação na gestão das políticas sociais, na medida em que os processos não chegaram a abalar os “coronelismos locais”, reproduzindo-o em nível regional (Estados, Províncias) e local (Municípios), nem as relações tradicionais entre centro e periferia (Casassus, 94).

Mas a dimensão central dos processos de descentralização, seja em regimes políticos autoritários (Chile, Argentina, sob governo militar) ou democráticos (Brasil, México), é que mesmo sendo uma iniciativa dos poderes centrais, impulsionada pela crise econômica ou pelas demandas sociais e políticas, era fundamental considerar a *presença de múltiplos atores sociais e políticos*, com suas diferentes expectativas, interesses e *racionalidades* quanto ao processo de descentralização.

A intervenção desses atores, variava em função dos regimes políticos (democráticos ou autoritários) e das formas de organização político-administrativa (unitarismo, federalismo) dos países que estavam levando à frente processos de descentralização, criando diferentes instâncias ou *espaços de decisão* onde aqueles interesses se confrontam, entram em negociação ou, simplesmente, omitem-se em relação aos processos nos diferentes momentos do movimento de reformas educativas na América Latina (Senén González, 1994). A presença e a atuação desses atores, *diferentes do ator protagonista central, o Estado* em um contexto de crise e de transição democrática, configurou, portanto, o cenário a ser considerado pelos planejadores (31).

---

discussão democrática. Difere metodologicamente das reformas de caráter “totalista”, originadas de um núcleo central que, em geral, limitam-se ao técnico-administrativo. Evita, pois, no planejamento, o “ostracismo tecnocrático”, ao levar em conta as resistências às reformas e possibilita um “feed back” contínuo do processo social, mantendo mobilizadas as bases necessárias de apoio às reformas. (OREALC/UNESCO, PPE, 1996).

(31) Embora vários países latino-americanos, tenham adotado o princípio federativo de organização político-administrativa, na prática, estados e municípios gozam de pouca autonomia, frente à concentração de recursos na esfera federal, resultando grande *assimetria de poder político entre o ator central e os demais atores* (Cf. Sílvia de Senén González, “Descentralización Educativa y Orden Política: países federales e países unitários”, OREALC/UNESCO, 1994).

## Capítulo 4

# TENDÊNCIAS DA DESCENTRALIZAÇÃO E DO PLANEJAMENTO EDUCACIONAL

### 1 – Considerações Iniciais

O consenso em torno da descentralização, supera em muito, no debate instalado na região, desde há dez ou mais anos, as restrições que simultaneamente vinham ocorrendo, a partir da observação crítica das experiências concretamente realizadas nos países latino-americanos e que foram brevemente sumariadas no capítulo precedente. Havia uma visão otimista quanto a seus benefícios para a gestão das políticas sociais e, particularmente, dos sistemas educativos, face à expansão ocorrida nos últimos anos e às exigências de qualidade e equidade na prestação dos serviços sociais.

À descentralização da gestão das políticas sociais, seguir-se-ia, naturalmente, a *descentralização do planejamento e da administração*, como dimensões da gestão. A descentralização no sentido dos níveis regional ou local, permitiria aos funcionários desagregar os planos, projetos e programas como *produtos do planejamento* ajustando-os às necessidades de regiões e “grupos heterogêneos”, reduzindo, ao mesmo tempo, os enormes gastos burocráticos com o nível central.

Os contatos mais próximos entre os funcionários do governo e a população local, deveriam permitir a ambos melhor informação para formular, de forma mais realista e efetiva, os planos, projetos e programas. Permitiria, igualmente, uma melhor penetração política e administrativa das políticas do governo nacional em áreas afastadas do centro e, desta forma, uma representação dos diferentes *atores* no processo decisório, conduzindo a uma maior equidade na atribuição dos recursos públicos.

A descentralização conduziria ao desenvolvimento de maior capacidade administrativa por parte de governos e administrações locais e instituições privadas, nas

regiões, estados e províncias e ao governo central, limitar-se-iam as tarefas de coordenação, planejamento geral e supervisão, estabelecendo uma relação mais eficiente entre as várias instâncias governamentais (ministérios, secretarias, diretorias, departamentos, etc.), com os líderes locais e organizações não-governamentais. Uma estrutura governamental descentralizada, portanto, seria “um requisito para a institucionalizar a participação dos cidadãos no planejamento e na administração (...) mediante a criação de meios alternativos de decisão, resistindo, desta forma, às pressões das elites locais” (Rondinelli, 1990).

Além de seus efeitos positivos no plano administrativo, que se tornaria mais flexível, aberto às inovações, haveria, principalmente, o aumento da estabilidade política e da unidade nacional, dando aos grupos capacidades para participar das decisões, o que, em última análise, significaria melhorar as condições de governabilidade.

Destaca-se, portanto, a descentralização como *funcional* aos processos de administração e planejamento, até então, extremamente centralizados no Estado, altamente burocratizados e, conseqüentemente, exigentes de mais recursos e distantes das realidades regionais e locais e *funcional* igualmente, para a *governabilidade*: ao transferir para as instâncias locais, a responsabilidade de gestão das políticas sociais, espera-se que a utilização dos recursos públicos seja dirigida mais aos *fins* do que aos *meios*, ampliando, de forma mais racional, a cobertura dos direitos sociais à segmentos cada vez mais amplos da sociedade e atenuando, desta forma, as desigualdades sociais. A descentralização permitiria ganhos de eficiência no sistema público de gestão, dando-lhe maior flexibilidade institucional e maior capacidade de adaptação às peculiaridades locais e de inovação e de mobilização dos recursos (Dowbor, 1994).

Nas tendências que se configuram na região, em termos de reforma de Estado, no qual a descentralização se coloca como um dos elementos mais significativos das reformas educativas em curso, o otimismo quanto aos efeitos positivos e aparentemente indiscutíveis da descentralização, mostra debilidades e insuficiências, na medida em que não considera e, portanto, não leva em conta o cenário efetivo que se configura em um contexto de crise. A implantação da gestão descentralizada não se reduz a simples transferência de tarefas, competências, responsabilidades ou de recursos, de um nível a outro dentro ou fora do Estado, a partir de uma decisão da cúpula dirigente, mesmo que justificada por critérios os



mais técnicos e racionais possíveis – como uma *lógica sobre a Sociedade*, no dizer de Juan Casassus (94).

Neste capítulo, portanto, examinaremos os processos de descentralização em função de um cenário que se coloca desde fins dos anos 80 e que se desdobra nos anos 90, em que é possível identificar tendências contraditórias a partir das iniciativas de reforma do Estado e das iniciativas efetivas de descentralização na região, utilizando os conceitos analíticos definidos em nossa perspectiva. Simultaneamente, refletiremos sobre as possibilidades e limites do Planejamento Educacional no cenário em questão.

## **2 – As “racionalidades” da descentralização e o planejamento**

Os processos descentralizadores, considerando-se as experiências em curso na região e as reflexões que foram geradas a partir delas, implicam reacomodar situações tanto do ponto de vista de quem recebe as novas competências como do ponto de vista do que se desdobra a partir delas. Isto significa que ao se tomar decisões neste campo, estas devem se adotadas levando-se em conta de que se trata fundamentalmente de um tema da *redistribuição de poder na Sociedade*.

Na base de decisões sobre temas substantivos do setor educacional – como metodologias de ensino, conteúdos curriculares, valores educacionais e de formação e requisitos de qualificação – e de temas como o financiamento, a autonomia ou a participação das comunidades *no cenário da centralização/descentralização de gestão*, encontra-se a *questão do poder*, da questão de como se encontra organizada uma Sociedade e qual o projeto político que orientará a direção do processo de descentralização.

As iniciativas de reforma do Estado e de reformas educativas em curso na América Latina, desde o fim dos anos 80, no contexto histórico de crise que a região atravessava há pelo menos uma década, apontaram, inicialmente, para um cenário contraditório: a possibilidade de que os atores principais em condições de interferir nas iniciativas de reforma, particularmente no campo da gestão, sejam os *atores privados* que se movem, basicamente, por um tipo de racionalidade que é, essencialmente, a *Racionalidade do Mercado*. As reformas educativas no plano da gestão, como parte da reforma do Estado,

também se colocam como um espaço de penetração dessa racionalidade (Rivas, 91; Nogueira, 95).

Ao mesmo tempo, aquelas experiências colocavam a possibilidade de que as reformas educativas, no plano da gestão, possibilitariam o atendimento das demandas da maioria da Sociedade e no qual a *redistribuição do poder*, através da descentralização, ocorresse de forma equilibrada e em que a racionalidade dominante na gestão descentralizada, seja a *Racionalidade Social*, no sentido de uma racionalidade em que objetivos e interesses econômicos privados, agindo dentro da lógica de Mercado não sejam os únicos nem os hegemônicos.

A predominância de uma ou outra racionalidade nos processos de descentralização, na perspectiva deste trabalho, não dependeu *exclusivamente* do Estado como ator principal na gestão de políticas sociais na América Latina, diante da realidade de que o mesmo se encontrava, *naquele contexto*, politicamente enfraquecido e debilitado, frente às pressões por reforma de seu aparelho político-institucional e administrativo e frente às pressões de um *consenso* estabelecido na região de que se deveria caminhar, forçosamente, de uma posição de *Estado Centralizado* – normalmente confundido com *Estado Autoritário* – para a posição de *Estado Descentralizado* – normalmente tido como sinônimo de *Estado Democrático*, mas que, na perspectiva dos atores privados, teria que resultar, também, em *Estado Mínimo*.

A descentralização *não prescindia do Estado*, ator principal na implementação das reformas educativas e para o qual, *o êxito de uma descentralização efetivamente democrática, significaria retomar, em novas bases, sua condição de “Estado Forte”*, no sentido da efetividade da lei e da garantia dos direitos sociais e políticos a todos os cidadãos, num dado território e, portanto, de retomada da *governabilidade* (O'Donnell, 89).

Abre-se, portanto, nos processos descentralizadores, um jogo de poder, em nível regional ou local, entre os diversos *atores* com os quais o próprio Estado, na condição de poder central, deve dialogar e, de certa forma, delegar responsabilidades na gestão local dos sistemas sociais. Neste sentido, para a implementação de políticas de descentralização, o mais importante não é tanto discutir “o que leva um poder central a despojar-se de seus poderes”, mas o cenário de “fragmentação de poder político”, no qual se deve levar em

conta a força política relativa de cada um dos atores sociais envolvidos na descentralização e a considerar a forma pela qual aos atores sociais e políticos estão organizados, nas regiões e localidades (Boisier, 1987) (1).

Projeta-se, pois, desde os anos 80, um cenário no qual as reformas educativas caminham no sentido do *favorecimento dos atores privados*, no qual a descentralização objetivaria, em primeiro lugar, a *desregulação* dos sistemas educativos, procurando introduzir nos mesmos, a lógica da gestão privada, como o melhor caminho para se obter a qualidade e a eficiência dos serviços educativos. Uma racionalidade “que se tornou impossível de introduzir enquanto vigorou um modelo de Estado que consumia a maior parte dos recursos da Sociedade para manter um aparato administrativo e de gestão centralizado, hierarquizado e formalizado” (Rivas, 91).

A questão da escassez de recursos e a necessidade de poupança pública, são argumentos que reforçam a necessidade de introduzir a *racionalidade do Mercado* na gestão dos sistemas educacionais, carentes de eficiência administrativa, em decorrência de uma burocracia estatal resistente às inovações e submetidas às pressões corporativas e clientelísticas, inclusive porque “defende interesses próprios que não são coincidentes com os da Sociedade” (2).

---

(1) O conceito de “sociedade regional organizada”, é de Sérgio Boisier, da CEPAL, que apresentou em 1987, um ensaio sobre as consequências benéficas da descentralização para o desenvolvimento regional nos países latino-americanos. Ele imagina uma região dotada de uma estrutura político-administrativa representativa e democrática, com força e autonomia suficientes para disputar, perante o poder central representado pelo Estado, os recursos econômicos necessários para seu desenvolvimento e, ao mesmo tempo, geri-los com competência e racionalidade. Para que isto ocorra, segundo ele, a descentralização teria que ser resultado de um amplo acordo e uma ampla coalização política (“concertación”) entre os agentes e atores políticos e sociais intra-regionais (Boisier, “Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina”, revista da CEPAL, agosto/1987).

(2) A “sociedade” na teoria do mercado, cujas raízes remontam-se ao liberalismo clássico, é um somatório de indivíduos movidos pela racionalidade da adequação entre “meios” e “fins”. As milhares de ações individuais na acepção de Adam Smith são como “molas da ação humana” ou expressões de paixões inatas pré-sociais e a “sociedade” é o meio pelo qual as “leis naturais da propriedade e da liberdade se igualam”. O mercado, cujas leis opõe os indivíduo entre si “livre e saudável competição” e a busca incessante da propriedade e do interesse individual, ao final, resulta em benefício de todos. A Sociedade seria, então, um conjunto de “relações individuais entre proprietários” e o Mercado é o que melhor sanciona essas relações, resultando na eficiência da provisão de bens para toda a sociedade (Adam Smith, in “História da Riqueza nas Nações”, 1983). Os apologistas do Mercado acreditam firmemente na sua permanente tendência ao equilíbrio, com base na lei da oferta e da procura e creditam à desigualdade entre os indivíduo privados (fruto de suas diferenças “naturais”), o principal estímulo ao progresso, na medida em que todos procuram otimizar suas capacidades e utilizá-las em benefício próprio. Na moderna sociologia, a idéia liberal do Mercado auto-regulado, encontrou no “princípio ótimo” de Pareto, um princípio de filosofia correspondente, segundo o qual “o que é bom para todos é bom para um e o ganho de alguém necessariamente não confronta com o ganho de todos” e também

A incorporação da lógica da gestão privada, permitiria que os estabelecimentos integrantes do sistema educacional (nacional, estadual ou municipal) adotassem práticas de *racionalização de gastos*, otimizando a utilização de equipamentos e remunerando o pessoal dentro dos critérios de desempenho e produtividade. Isto seria possível se os estabelecimentos educacionais gozassem de suficiente autonomia e estivessem livres das normas e regulamentos característicos de um Estado que monopoliza a gestão dos sistemas educacionais, transformando o meio em um fim em si mesmo para a sobrevivência de poderoso segmento da burocracia educacional. Romper, pois, pela via da descentralização, o *monopólio público*, entendido como *monopólio estatal*, da gestão do ensino, é abrir o sistema educacional às necessidades, requisitos, demandas e expectativas *dos destinatários e usuários dos serviços educacionais*, constituídos, fundamentalmente, pelos “atores privados” (produtores, famílias, etc.) que são os “consumidores” dos bens – entre os quais se encontra a própria educação (3).

---

no “individualismo possessivo” de Machperson, segundo o qual “os indivíduos foram criados para ter prioridade sobre a sociedade e a satisfação de suas necessidades pessoais é a principal razão pela qual eles vivem em grupos sociais” (Cf. John Friedman, 1987).

(3) Na literatura sobre reformas educativas na América Latina, há uma certa preocupação em se definir quem são “usuários” e “beneficiários” da educação. Em geral, a expressão “usuário” é utilizada quando se quer referir aos atores diretamente envolvidos no processo educacional e prioritariamente, aos alunos; a expressão “beneficiário”, a aqueles a quem os serviços educativos se destinam, como as famílias e empregadores em geral. María E. Irigoin (1996), em um trabalho conjunto com Gabriela Messina e Pedro Weinberg sobre a questão, afirma: “Para pensar en la calidad de un servicio resulta indispensable fijar la atención en quién recibirá el servicio o quién hará uso del servicio. En este sentido, estamos utilizando el término usuarios para identificar a los estudiantes. Los miembros de la sociedad civil – padres, apoderados, empleadores y otros – son afectados por la educación que reciben las personas, pero no son los usuarios del servicio. Si se aceptara que ellos son los usuarios, esto significaría que la educación no sería para el desarrollo de la persona por sí y para sí misma y para la sociedad, sino que la educación de alguien sería exclusivamente un medio para satisfacer las necesidades de un colectivo o de una o más personas de esse colectivo. En suma, estaríamos aceptando que algunas personas, sobretudo los estudiantes, provenientes de familias menos favorecidas, existen en función de otros y no para sí mismas y para otros”. Recentemente, incorporou-se ao vocabulário a expressão – lamentável ao nosso ver – de “clientes” do ensino.

A descentralização, na lógica da racionalidade do Mercado, corresponderia à *heterogeneidade* e à *diversidade* dos atores privados que teriam, desta forma, a liberdade de escolher que tipo de *produto educacional* estariam decididos a comprar, de acordo com seus interesses e expectativas ou de acordo com a qualidade do “produto” educação.. Ela “liberaria” o “mercado educacional” do controle estatal e surgiria como uma estratégia de *remercantilização* de um setor das políticas sociais até então submetido ao controle monopólico estatal, abrindo maiores possibilidades para a inovação dos sistemas de ensino, na medida em que, assimilando os padrões de gestão da iniciativa privada, não só o tornaria mais eficiente como o levaria a uma economia significativa de gastos, atendendo mais de perto à variadas clientelas locais, composta de indivíduos e grupos sociais com diferentes necessidades e expectativas (4).

A predominância da racionalidade do Mercado objetivaria fazer da descentralização uma oportunidade de envolver cada vez mais os setores empresariais no setor educacional, tanto como fornecedores de fundos privados para a manutenção das escolas quanto para a utilização de fundos públicos para apoiar as iniciativas empresariais, estabelecendo-se desta maneira, se não uma simbiose, pelo menos uma relação de complementaridade entre o Estado – não mais como ator protagonista – e o Mercado no financiamento e manutenção dos sistemas educacionais. Neste caso, seriam inúmeras as possibilidades do envolvimento dos atores privados no setor educativo, livrando o Estado de tarefas que, por sua natureza, não teria condições de exercer com eficácia (5).

---

(4) Este é um argumento que se baseia na educação como um *bem público* e também um *bem privado*, na medida em que a sua utilização contribui para o desenvolvimento econômico e a integração social e cultural da sociedade e também para a satisfação das necessidades individuais e privadas. Como bem público, é obrigação do Estado garantir a educação para responder às necessidades sociais, mas isto só ocorre enquanto o Estado tem efetivamente condições de fazê-lo (princípio da não-exclusão). Além de certos níveis, como por exemplo, para atender às demandas de grupos sociais e culturais diferenciados, não se pode exigir a presença única do Estado (Juan Casassus, “Debe el Estado ocuparse de la Educación?”, 1993). Para os atores privados (e segundo a racionalidade do Mercado), uma educação compatível com as necessidades de grupos diferenciados passa a ter um “valor de mercado” e, portanto, a ela não se aplica o princípio da não-exclusão, como seria o caso da educação pública garantida pelo Estado. Conclui-se, pois, que a maior ou menor procura da parte dos indivíduos e grupos privados por escolas que possam satisfazer com eficiência seus interesses e necessidades igualmente diferenciados, determinará a “posição” de cada escola em um “mercado educacional” e em “ranking” de qualidade do ensino (Cf. Roger Dale, 1995).

(5) Neste sentido, os gestores e planejadores fascinados com a idéia de envolver ao máximo possível os agentes econômicos na educação, encontram nas teorias do Mercado do liberalismo, propostas que já são implantadas nos países capitalistas centrais e, mais recentemente, nos chamados países “emergentes”. Mark Hanson, especialista em processos de descentralização, cita a política de subsídios financiados pelo Estado,

Estabelecer-se-ia, desta forma, um cenário no qual o Estado se livra, gradativamente, da obrigatoriedade de garantir a *universalização de um direito social*, nos termos de uma efetiva democracia social, abrindo aos agentes econômicos privados um campo de exploração econômica e potencializando o setor educacional em termos dos requisitos da área produtiva – uma forma de recuperar, na expressão de Offe (89), a *funcionalidade* dos sistemas educacionais.

Concretizar-se-ia, assim, uma antiga demanda dos agentes econômicos privados com relação ao Estado *também no campo das políticas sociais* que seria limitar a ação do poder público (estatal) aos restritos limites de uma institucionalidade que garanta o funcionamento dos mecanismos do Mercado: lei da oferta e da procura, livre competição entre os estabelecimentos escolares como forma de melhorar a qualidade, liberdade de escolha do tipo de educação desejada pelos “clientes” (famílias) de acordo com seu poder aquisitivo, organização interna dos estabelecimentos escolares de acordo com os padrões organizacionais da iniciativa privada (eficiência, racionalização de gastos), contratação de pessoal de acordo com as normas regulamentadoras que regem as relações entre o capital e o trabalho e remuneração de profissionais para as tarefas escolares (pedagógicas e administrativas) de acordo com critérios de desempenho e produtividade.

---

através de **vales** entregues aos pais que poderiam, desta forma, matricular seus filhos nas escolas públicas ou privadas de sua escolha. O fundamento desta proposta é não apenas romper com o sistema de repasse direto de verbas públicas para as instâncias intermediárias (Estados, Províncias, Municipalidades), mas também inaugurar a competição entre os estabelecimentos escolares, já que passariam a depender das preferências dos “consumidores” (os pais) para sobreviverem, o que implica lutar permanentemente por uma melhor qualidade do ensino – uma clara aplicação da lei da oferta e da procura à área educacional (Hanson, “La Descentralización Educacional: problemas y desafíos”, 1997). Esta proposta origina-se das teses representantes do liberalismo contemporâneo que defendiam a transferência de “**vouchers**” para as famílias e o fim do financiamento público estatal como a mais expressiva forma de colocar em prática a liberdade de ensino (V. “Amanhã, o Capitalismo”, de H. Lèpage, 1977 e “Os Fundamentos da Liberdade”, de F. A. Hayek, 1983). No Brasil e em vários países latino-americanos, entidades representativas dos empresários defendem o **cheque-educação** que seria repassado aos pais para matricular e manter seus filhos nas escolas de sua preferência. Segundo Dale (1995), a instituição dos “vouchers” caracterizaria um “quase-mercado”, já que os recursos viriam do Estado .

Adequando-a de forma sistêmica à dinâmica do sistema produtivo e da sociedade (entendida aqui, no sentido liberal), o sistema educacional teria, como objetivo principal, a capacitação de *recursos humanos*, tanto em termos de mão-de-obra qualificada, quanto de *formação de atitudes e comportamentos* condizentes com uma sociedade cuja dinâmica fundamenta-se no espírito de iniciativa, na capacidade empreendedora dos indivíduos, na busca incessante da satisfação dos interesses individuais. A *modernização* do sistema educacional ocorreria, desta forma, tanto nos aspectos substantivos (organização curricular e pedagógica) quanto nas formas de gestão, referentes aos “insumos” do processo educacional (6).

Outra dimensão “modernizadora” de uma descentralização regida pelos princípios e valores do Mercado, é a possibilidade aberta a outros atores não- profissionais para participarem da gestão dos estabelecimentos escolares, rompendo com “relações arcaicas” típicas de um Estado em que os recursos são disputados segundo critérios essencialmente políticos, estabelecendo um modelo de relação Estado / Sociedade em que predominam o clientelismo e o corporativismo, representativo de interesses particulares e obstaculizando de maneira significativa, a implantação de métodos modernos de gerenciamento do setor educativo, semelhantes aos das empresas privadas, em que predominam a “racionalidade” no manejo de recursos e de pessoal (7).

---

(6) Argumento que mais tem sido utilizado para se criticar os fins nos quais os sistemas educacionais se baseiam para justificar sua atual organização e os gastos do Estado. Os sistemas educacionais *perderam funcionalidade* e existem mais para manter um gigantesco segmento da população empregada, paga com recursos públicos tirados dos impostos dos cidadãos. A falta de articulação com o sistema econômico e produtivo, desta forma, faz com que os sistemas educacionais ensinem cada vez mais coisas que não são efetivamente utilizadas na vida prática, consumindo tempo, energia e recursos para proporcionar ( em tese) uma qualificação que não altera efetivamente a condição pessoal dos futuros trabalhadores, considerando-se o estágio atual do desenvolvimento produtivo e tecnológico (Ver, a respeito, o ensaio de Clauss Offe, 1990 ). Este argumento, como veremos adiante, tem implicações essenciais para os planejadores educacionais no contexto de uma economia de mercado. Com relação aos hábitos e comportamentos que seriam objetivos da educação (além da qualificação), Pedro Latapi (1994) cita o reforço de uma mentalidade econômica, pragmática e realizadora, orientada para o aumento da produtividade e centrada no lucro e no consumo como motor da vida econômica, transformados em “referências coletivas socialmente organizadas” que pressionariam para as mudanças educacionais articuladas aos requerimentos produtivos e a uma qualidade da educação resultado das “forças do mercado”.

(7) A crítica ao corporativismo e ao clientelismo, na América Latina, constituiu desde fins dos anos 80, pensamento comum entre setores radicalmente anti-estatistas e setores mais “moderados” quanto à orientação que se dava dar aos processos descentralizadores, no âmbito da reforma do Estado, mas acabou

A participação dos “atores não-profissionais” na gestão dos sistemas educacionais, far-se-ia dentro de um programa radical de *autonomização* das unidades escolares, através de uma mudança organizacional cujo objetivo é a instituição de mecanismos de *abertura participativa*, que colocam em minoria os “atores profissionais” – docentes, especialistas, direção – em relação aos que sempre foram considerados “estranhos” à “gestão profissional e especializada” do ensino: autoridades regionais e locais, representantes do empresariado, sindicatos, associações, organizações sociais, etc. Este duplo movimento – autonomia e abertura participativa – na ótica da racionalidade privada, contribuiria para dar maior dinamismo à gestão das unidades escolares, ao favorecer uma conexão mais estreita com o econômico e o social, facilitando a intervenção de outros atores nas decisões quanto à orientação dos processos pedagógicos e administrativos (Casassus, 98) (8).

---

permanecendo nos programas de reforma educativa de quase todos os países latino-americanos, como se pode verificar pela leitura dos documentos da UNESCO/OREALC referentes ao Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe. A descentralização aumentaria a responsabilidade das direções escolares para com os usuários dos serviços educativos que passariam a cobrar melhor utilização dos recursos financeiros disponíveis. A crítica à gestão estatal centralizada é que ela tem sido muito vulnerável às pressões do corpo docente e da burocracia educacional, interessados, quase que exclusivamente, em aumentos salariais para a categoria, sem que isto se traduza em melhoria da qualidade do ensino. A análise das experiências venezuelana, mexicana, equatoriana e colombiana de descentralização, revela que, no contexto de crise do Estado, predominou essa motivação em promover a descentralização educacional (Ver, a respeito, Alfredo Sarmiento Gomez, “Hacia la Autonomia Escolar”; “La descentralización educativa en México” e o trabalho de Raúl Vallejo, “Una Utopía para el Siglo XXI”, 1994, sobre as relações entre o Governo e o movimento sindical docente, no Peru). Os setores privados aproveitam a argumentação para mostrar que em uma gestão privada, a possibilidade de controlar as pressões sindicais é muito maior, já que os docentes não são “protegidos” por “leis exdrúxulas”, como a da estabilidade profissional e os aumentos salariais são concedidos em função da “produtividade” e da “satisfação dos clientes”.

(8) Em alguns países, o estabelecimento de um clima de competição entre as escolas para obter a preferência de uma determinada clientela – preferencialmente aquela que recebe alguma forma de subvenção pública e tem a liberdade de escolher a escola na qual irá estudar – poderia fazer interagir as tendências pela autonomia e pela abertura participativa, em um processo único. Segundo Juan Casassus (1998), seria o estabelecimento na educação pública de um “quase mercado”, ao lado do “mercado propriamente dito” do ensino particular pago.



Na perspectiva dos atores privados, portanto, o planejamento educacional *estatal* teria por meta básica, gerar e implementar reformas educativas a partir do centro decisório - o Estado - com o objetivo de desregular um dos campos de gestão das políticas sociais, organizando o sistema educacional dentro dos requisitos exigidos pelo sistema produtivo. Equivaleria transpor para os sistemas educacionais, enquanto dimensão das políticas sociais do Estado, o mesmo princípio de *desregulação* aplicado na área econômica – flexibilização de normas, leis e regulamentos – e de *privatização*, abrindo à iniciativa privada a possibilidade de atuar de forma diversificada, setorial ou totalmente, na área educativa, como qualquer investimento ou negócio (9).

Desta forma, a credibilidade do Estado e de sua capacidade de continuar gerindo os sistemas educacionais nacionais, justificando os gastos em educação *perante a Sociedade*, é mantida na medida em que esses sistemas readquirem *funcionalidade* e passem a organizar se *em correspondência às preferências e tendências econômicas e sociais dominantes*, ou seja, *as preferências e tendências do Mercado* (10).

(9) Juan Carlos Tedesco, em um trabalho sobre a privatização educativa na América Latina, verificou que a oferta de ensino privado, nos níveis básicos, manteve-se em seus níveis históricos na década de 80 – 10 a 15% em relação à oferta de ensino público. Mas constatou a instalação de um “clima privatizante” em decorrência da crise e uma *tendência* ao aumento da participação privada, como forma de compensar as deficiências do ensino público. A crise aumentava a procura de ensino público por parte dos segmentos populares e médios da população, mas o tornava mais “massivos”, enquanto o ensino privado tornava-se “mais elitistas”. Detectou, também, um clima de desqualificação do ensino público e uma valorização da gestão privada do ensino (Cf. “Alguns aspectos da privatização educativa na América Latina”, 1991).

(10) A atuação do setor privado no campo educacional, embora fora do sistema regular de ensino, tende a dirigir-se para a formação de uma atitude positiva em relação à economia de mercado. Um exemplo é o programa de formação de “Pequenos Empresários”, existente em vários países latino-americanos (no Brasil, este programa tem inclusive, espaço na mídia televisiva, sob o patrocínio do SEBRAE) e os programas realizados através de convênio entre as escolas e as empresas, visando o treinamento de diretores escolares para transformá-los em *gerentes*, em condições de implantar nas escolas metodologias de gestão próprias da empresa privada, como por exemplo, o programa de implantação da “Gerência da Qualidade Total” que, no Brasil, foi iniciado no Estado de Minas Gerais, em 1992. Mariano Enguita (1989) registra também, o estímulo através dos sistemas escolares para que os jovens constituam pequenas empresas e se “autoempreguem”, diante das restrições do mercado formal de trabalho em tempos de crise. Para ele, as escolas “adquirem, em definitivo, as formas de comportamento, as normas de conduta, as características e as disposições psicológicas que farão com que se integrem de forma não conflitiva nas relações sociais de produção capitalistas”. Desde o final dos anos 80, o empresariado iniciou uma ofensiva sobre a educação, com o objetivo de intervir com mais vigor na orientação das políticas educacionais, apresentando ao governo o que gostariam que as escolas fizessem para qualificar melhor os alunos “para o mercado de trabalho”. A funcionalidade da educação, equivaleria à “funcionalidade para os setores produtivos e o Mercado” (Ver, por exemplo, no Brasil, o documento “Educação Fundamental e Competitividade Empresarial: uma proposta para o Governo”, Instituto Herbert Levy/Bradesco, 1993).

Os processos de descentralização, em contextos democráticos ou em regimes políticos abertos às demandas sociais e políticas, por si só, implicam em mudanças nas formas tradicionais de se planejar a educação. Mas mesmo em contextos democráticos, mas condicionado por políticas de ajuste e de reforma do Estado, podem ser implementados sob a lógica privada ou sob a Racionalidade do Mercado e tendem a ampliar a capacidade de intervenção dos atores privados no campo social. O *cenário* no qual os planejadores públicos deverão atuar para a implementação do processo de descentralização, não se caracteriza pela predominância *de uma só racionalidade*, em virtude da presença de vários outros atores sociais e políticos que são envolvidos no processo pela dinâmica política em contextos democráticos. Examinemos as expectativas dos atores neste cenário.

### **3 – O Planejamento na Descentralização *pró* - Mercado**

A concretização de um processo descentralizador dentro da lógica privatista ou da racionalidade do mercado, dependeria de que os agentes econômicos e os atores privados lograssem fazer com que o conjunto da Sociedade aceitasse como corretos os pressupostos subjacentes à lógica do Mercado, como uma lógica mais eficiente de alocação e utilização dos recursos.

Neste aspecto, a conjuntura da crise prolongada e as dificuldades para a manutenção da governabilidade política pelo Estado que constantemente colocavam em risco a democracia recém-conquistada na maioria dos países latino-americanos, tendem a reforçar a condição protagônica dos agentes privados e a enfraquecer, significativamente, as posições favoráveis à continuidade do protagonismo estatal na gestão das políticas sociais em geral e, em particular, da política educacional, para atender aos requisitos da Sociedade.

Concretamente, no caso dos sistemas educacionais latino-americanos, era notório que ao mesmo tempo em que se expandia a altas taxas (tendência predominante desde os anos 60) por iniciativa do planejamento estatal, constituía-se simultaneamente, um aparato político-institucional e administrativo gigantesco que passou a consumir, para a sua manutenção, volumes significativos de recursos do orçamento público. Apesar de continuar respondendo, com relativo êxito, às demandas por educação, a qualidade na prestação dos serviços, na conjuntura da crise, tende a deteriorar-se com mais velocidade do que em

tempos normais – inclusive devido à diminuição relativa dos recursos orçamentários - e aumentam as críticas à gestão estatal, criando-se mais um espaço favorável à atuação dos atores privados na área educacional, juntamente com melhor aceitação dos pressupostos que justificam a maior participação do Mercado na gestão das políticas sociais, tradicionalmente consideradas responsabilidade ao Estado (11).

A expectativa dos atores privados, portanto, era a de que, uma vez que as instâncias de decisão política do Estado, assumiram o projeto político da *reforma do Estado* na direção da desregulação e da privatização, caberia aos planejadores, enquanto integrantes dos núcleos técnicos do Estado, a função de gerar e promover as reformas no aparato organizacional do Estado, consideradas necessárias para tornar viável um *modelo determinado de descentralização* que, mais do que redefinir competências e funções tradicionalmente vinculadas à autoridade central do governo e mais do que repassá-las às instâncias regionais e locais públicas (Estados, Províncias, Municípios) estimulassem o interesse e a participação dos agentes privados na prestação de serviços sociais, na expectativa de que a liberdade de iniciativa e a busca de eficiência administrativa, fizessem com que esses serviços fossem oferecidos dentro de um padrão de qualidade superiores aos que poderiam ser oferecidos se fossem de responsabilidade exclusiva do Estado (12).

---

(11) A crença de que o Mercado tem melhores condições para assumir a função de “agente integrador” da sociedade, juntamente com o reforço às atitudes, valores, aspirações e interesses individuais, de competição e de consumo, constituem elementos do imaginário social, reforçado nos períodos de crise, que contribui para disseminar um forte sentimento de desconfiança de tudo o que vem do Estado e a concomitante visão de que tudo o que é público, é de má qualidade. O'Donnell, analisando a crise política e econômica na América Latina, afirma que a “incompetência” do Estado em gerir a crise e “restabelecer as condições de crescimento econômico”, são idéias que encontram forte receptividade junto a vários segmentos sociais e contribuem para reforçar o antiestatismo vigente na região em épocas de crise.

(12) Paralelamente à deterioração da qualidade da oferta educacional pública, tendência que já vinha se manifestando desde o final dos anos 70, um outro fator contribuiu para reforçar a apologia do Mercado: a diversificação e a presença de uma oferta de ensino independente do Estado, como é o caso da rede privada, muitas vezes, subvencionada pelo próprio Estado (como no Chile), atuando em todos os níveis de ensino, articuladas em alguns casos, com coletividades, grupos de interesse e mesmo com organizações empresariais, utilizando currículos flexíveis e metodologias ativas e centradas nos alunos, que tornam mais atrativo o processo de aprendizagem, em relação à rotina e ao ensino frontal nas escolas públicas estatais (Juan Casassus, Promedlac III, UNESCO/OREALC, 1989). A descentralização, teria que ser *planejada* para fortalecer a *autonomia* efetiva dos agentes na prestação de serviços à sociedade. Em termos de uma ideologia de Mercado, a autonomia é fundamental para que haja *competitividade* e, consequentemente, melhoria da *qualidade* dos serviços como educação, saúde, etc. A competitividade, é uma das regras de regulação da economia de mercado, possivelmente a mais importante delas, na medida em que sua vigência garante a *auto-regulação* ou *auto-organização* da economia e fornece um dos elementos básicos para a crítica que o pensamento neo-liberal faz às economias planejadas e centralizadas (Hugo Assmann, “As Falácias Religiosas do Mercado”, Revista Eclesiástica Brasileira, setembro/1991).

Caberia aos planejadores, na visão dos atores privados, implementar as reformas no aparato organizacional do Estado, no sentido de *desburocratizar* e *racionalizar* a máquina pública, transformando radicalmente seu atual formato organizacional centralizado, hierarquizado e pouco eficiente, para que o Estado pudesse cumprir eficientemente suas funções específicas de coordenação e supervisão, facilitando a ação dos agentes privados. Neste caso, a absorção de “tecnologias gerenciais e administrativas” oriundas do setor privado, era considerada um avanço, um progresso na administração pública (Kliksberg, 1987).(13).

Para os atores privados, um emaranhado de leis, normas e regulamentos, acaba protegendo interesses próprios da burocracia do Estado ou, quanto muito, de *grupos corporativos* ou *setores populistas* com ela articulados, ao mesmo tempo em que coloca dificuldades e obstáculos de acesso a um “mercado” até então monopolizado pelo Estado. A crítica à burocracia estatal ou à burocracia pública de forma geral é uma das principais críticas que os agentes econômicos privados fazem ao Estado e um dos principais motivos pelos quais a descentralização é defendida, na medida em que ela ajusta o formato organizacional do Estado para facilitar a incorporação de um *novo padrão de gestão* compatível com os interesses dos principais usuários dos serviços públicos ou, na linguagem empresarial, dos “clientes” do Estado que, mais próximos dos núcleos gestores, nas regiões, localidades e nas unidades escolares, poderiam exigir e cobrar deles melhor desempenho de funções (Gusso, 1995) (14).

---

(13) “Desburocratização” e “Racionalização”, são processos que constantemente aparecem nos planos de reforma e modernização administrativa do Estado, mas que nada significam se analisados fora de um contexto histórico, de uma conjuntura política, de uma ideologia ou de um projeto político. A história do Estado na América Latina, segundo Kliksberg, tem demonstrado um esforço permanente de “modernização administrativa” que adquiriu significados e ênfases diversos de acordo com os estágios históricos de desenvolvimento econômico da região e os projetos políticos das elites políticas dirigentes. Estudando a evolução das ciências administrativas e organizacionais na América Latina, o autor demonstra a hegemonia, até os anos 80, de paradigmas orientadores de gestão na região compatíveis com um modelo de Estado centralizado e hierarquizado ( Bernardo Kliksberg, “Nuevas fronteras tecnológicas en materia de gerencia en América Latina”, Revista da CEPAL, 1987). Em meu estudo sobre a política educacional do Estado de Minas Gerais, no período 1987/89, analisei a proposta de reforma administrativa do governo da época (Newton Cardoso), em que “modernização” e “racionalização” assumem significados diferentes dentro da própria máquina pública, conforme sejam os atores oriundos da área econômica ou da área educacional, compondo um discurso que busca obter a legitimação política em diferentes segmentos da sociedade (V. Gentilini, J. A ., dissertação de mestrado, citada na bibliografia).

(14) As críticas ao excesso de pessoal empregado na burocracia do Estado, à sua ineficiência e à sua inadequação aos “desafios dos novos tempos” (entenda-se, os tempos sob hegemonia do livre jogo das forças do Mercado), tornaram-se um dos principais aspectos da crítica ao Estado nos anos de crise. Para os atores

A credibilidade dos planejadores, conseqüentemente, estaria na sua *capacidade técnica* de gerar e implementar reformas educativas na direção dessas tendências: a gestão dos sistemas educacionais é inserida no quadro de uma estratégia para superar a crise econômica, através da utilização mais eficiente dos recursos públicos disponíveis. Ao orientar as reformas para a melhoria de gestão dos sistemas públicos de ensino tanto pela absorção dos critérios de gestão privada quanto pela privatização efetiva de segmentos ou de setores do sistema escolar, cuja operação eficiente interessa diretamente à Sociedade, os sistemas educativos, na ótica dos atores privados, seriam utilizados *estrategicamente* para superar também a crise social e política da qual a crise de credibilidade da gestão pública, era uma de suas mais graves expressões (Farah, 1994; Vallejo, 1994) (15).

---

privados, a organização burocrática do Estado na América Latina, estagnou-se em um modelo hierárquico e centralizado, com pouco ou quase nenhum compromisso com os “clientes” dos serviços públicos e mais interessada em acumular benesses e formar “sinecuras” em que são preservados privilégios de carreira, conquistados com a pressão política sobre os dirigentes ou com manipulações de leis, decretos, resoluções e portarias. Essas críticas, corroborado pelos inúmeros casos comprovados de mau atendimento ao público por parte do funcionalismo do Estado, concessão de propinas, nepotismo, etc., têm um forte chamativo popular e contribuem para acirrar o sentimento anti-estatista em épocas de crise e realçar as virtudes e qualidades dos setores privados (Cf. O'Donnell, sobre a crise do Estado na América Latina). A idéia de uma burocracia eficiente e racional, especializada e competente, responsável por tarefas amplas e complexas, no sentido weberiano, parece ter-se transformado em uma reminiscência do passado (Ver, sobre este tema, o excelente texto de Fernando C. P. Motta, “Organização e Poder: Empresa, Estado, Escola”, 1986). Divonzir Gusso, em um trabalho sobre a gestão do ensino no Brasil, apresentado na OREALC, fala em certos “estilos de fazer política” que “permeiam os sistemas de serviços sociais como o corporativismo e a privatização do espaço público”, dificultando a formação de quadros profissionais compatíveis com a expansão dos sistemas de atenção social (Gusso, “Eficiencia y calidad en la oferta educativa”, 1995).

(15) A expressão “privatização de segmentos e setores escolares”, é utilizada aqui para referir-se tanto ao distanciamento do Estado, em relação a alguns níveis escolares, como o ensino secundário e o ensino superior, abrindo o “mercado escolar” à iniciativa privada – a propósito, uma tendência que se verifica na América Latina, desde os anos 70 – quanto à desobrigação do Estado em assumir os gastos da rede física, como o caso de ampliação, construção e manutenção de prédios escolares ou de fornecimento de merenda aos estudantes (Raúl Vallejo, em “Una Utopía para el Siglo XXI”, 1995, comenta este aspecto da privatização em suas reflexões sobre a gestão educativa no Equador) No caso, o Estado adota o princípio da terceirização, contratando os serviços na iniciativa privada ou estimula a parceria escolas/empresas, através de algum mecanismo de compensação de impostos (sistemas deste tipo já estão em franco funcionamento em vários países latino-americanos). No Chile, as corporações de empresários assumiram a tutela de escolas técnicas, interferindo na formação profissional dos jovens, através do currículo, contratação de professores, avaliação e normas para estágios. No Estado de Minas Gerais desde 1992, várias escolas da rede estadual de ensino, nas cidades industriais (Betim, Ipatinga, etc.) são tuteladas por empresas que participam de projetos pedagógicos e extra-escolares.

Os modelos de gestão em um processo descentralizador, ao nível das organizações escolares, estariam intimamente relacionados com uma determinada lógica que deve predominar nessas organizações. Situam-se, assim, como enfatizou Merhy (95), predominantemente, no campo das *tecnologias de gestão* onde ocorrem *processos de trabalho*, apontando para a construção de procedimentos eficazes, otimizadores, na busca de maior produtividade das organizações

que são vistas – sejam públicas ou privadas - de forma indiferenciada. Nesta situação, a gestão constitui-se em um conjunto de procedimentos e atividades tecnológicas e gerenciais dirigidos a fins determinados pelo *ambiente das organizações* juntamente com um conjunto de procedimentos administrativos, intimamente relacionados com as práticas reguladoras da gestão das organizações privadas.

Um modelo de gestão assim considerado, incrementaria a capacidade gerencial e administrativa das instâncias locais e das organizações escolares enquanto receptoras de um poder até então concentrado nas instâncias hierárquicas (centrais e intermediárias) do Estado e que perdem suas funções tradicionais em decorrência de um processo que transcende uma mera “reforma administrativa” expressando um processo mais profundo de “mudança organizacional” do aparato público, no quadro de um novo modelo de Estado e de um novo modelo de desenvolvimento (16).

Em oposição ao velho paradigma de planejamento - núcleos especializados do Estado, submetido a uma direção política, encarregados de formular planos que são executados pelas instâncias burocráticas e administrativas intermediárias, às quais se submetem os agentes educativos locais - caracterizando um modelo em que *administração e planejamento* são instâncias separadas - sugere-se, no processo de gestão descentralizada, a reunião dessas funções nos sistemas educacionais locais e nas suas unidades educativas para facilitar a consecução dos *fins para os quais as organizações foram efetivamente criadas*, ou seja, atender a seus “legítimos beneficiários”, os “cidadãos-clientes”.

---

(16) Kliksberg (87) destaca que todas as iniciativas de reforma administrativa na região, basearam-se em um modelo de Estado que retém a concepção e implementação das políticas em suas instâncias centrais. Face ao novo contexto histórico, esse modelo não tem mais funcionado, apresentando deficiências quando se está diante de demandas massivas por serviços sociais. Muito mais do que falta de apoio político e econômico às iniciativas de reforma administrativa por parte dos dirigentes, pouco interessandos em mudar esse estilo de gestão, Kliksberg afirma que os próprios aparatos conceptuais na busca da mudança administrativa é que se encontravam fora da realidade. As reformas, até então, limitavam-se a mudar as estruturas formais ou, limitavam-se a “reorganizar” e “racionalizar” o aparato administrativo.

O planejamento e a gestão, descentralizados, possibilitariam que os sistemas educacionais locais, planejassem suas necessidades e as administrem sem a excessiva dependência das burocracias centrais e intermediárias. Ao mesmo tempo, os planejadores solucionariam um antigo dilema quanto à implementação dos planos educativos - a sua *adaptação longitudinal* - e teriam melhores condições de implantar um estilo de planejamento voltado mais para o *planejamento como processo* (17).

Colocar-se-ia a possibilidade concreta de substituir o paradigma fundamentado na tradicional divisão “quem pensa, não executa” e “quem executa, não pensa”, possibilitando que as organizações escolares e os sistemas educacionais locais, assimilassem das organizações privadas um padrão de gestão e planejamento em que é possível a adequação imediata dos planos às situações de incerteza típicas das economias de mercado. Os gestores e planejadores desenvolveriam, desta forma, um modelo de atuação baseado em um clima organizacional em que predominam valores como *flexibilidade, criatividade e capacidade de decidir com rapidez* frente a uma conjuntura de escassez de recursos (18).

---

(17) Denomina-se “adaptação longitudinal”, na linguagem usual de planejamento, o processo pelo qual um determinado plano sofre modificações ao longo de sua implantação efetiva, nas instâncias intermediárias e locais da esfera pública, devido a pressões políticas e corporativas externas ou da burocracia tradicional, distorcendo os objetivos originais do plano e, em certas circunstâncias, anulando-o completamente, razão pelo qual os núcleos planejadores centrais acabam se transformando em meros escritórios produtores de planos que não saem do papel. O “planejamento como processo” teria como finalidade estabelecer uma “ponte” entre os planejadores e os administradores, para garantir a vigência do plano (Ver, a respeito, “Os Planos de Educação na América Latina”, Lamarra & Aguerrondo, 1986 e dos mesmos autores, “Reflexions sur la planification de l’éducation en Amérique Latine”, 1978).

(18) Fernando Reimers (89, 95)) nos dá uma idéia do clima organizacional imperante nas organizações em uma conjuntura de contração de recursos financeiros, utilizando o conceito de “cultura de corte” (Lewin, K. “Education in austerity: Options for planners”, Unesco, 1987). “Uma ‘cultura de cortes’ (...) tende a uma visão de curto prazo, buscando economias imediatas, subestimando o longo prazo, por causa das incertezas envolvidas; será conservadora no que diz respeito às reformas e procurará diminuir os custos na estrutura de provisão existente até o ponto-limite de sua viabilidade; ela pode, conseqüentemente, encorajar medidas radicais visando à eliminação de custos em seu próprio orçamento; ela valorizará mais a economia do que a ampliação do acesso e distribuição mais equitativa de serviços; ela pode animar o desenvolvimento baseado numa ‘mentalidade de sítio’, no qual o foco é, antes, fazer durar os recursos existentes do que gerar outros, de fora de seu ambiente institucional imediato”. Segundo o autor, a “cultura de cortes” caracterizou o clima organizacional do Estado e limitou drasticamente as possibilidades de se planejar a educação, no contexto da crise, já que é um setor cujos resultados só são verificáveis a médio e longo prazo.

Um clima organizacional no qual planejar não se constitui uma atividade burocrática, mas necessária para as organizações, face ao seu compromisso em cumprir efetivamente as metas a que se propõe, inclusive para situá-la em uma posição favorável num cenário de intensa competição, deveria romper outra divisão típica dos modelos tradicionais de planejamento – a divisão entre *planejadores* e *decisores*, divisão esta motivada pela incompatibilidade entre os *interesses políticos* dos dirigentes e as *posições ideológicas* dos planejadores. Neste sentido, planejar com o objetivo de produzir planos, projetos e programas que *efetivamente tenham aplicabilidade*, o que implica a conjunção de esforços e entendimentos entre planejadores e dirigentes, deixa de se constituir uma atividade meramente decorativa (19).

A geração de maior dinamismo na gestão dos estabelecimentos de ensino e nos processos escolares, a partir de uma conexão mais estreita entre *a unidade escolar* e o *social* possibilitaria que a “clientela” das escolas tivesse maiores poderes de decisão, através de seus representantes, sobre a direção do processo pedagógico e administrativo, colocando-as em condições de responder melhor às necessidades sociais que não podiam ser satisfeitas com o monopólio ou quase-monopólio estatal. Caberia aos planejadores, neste caso, criar e implementar mecanismos de fortalecimento da *autonomia* das unidades escolares e de *participação da clientela* em sua gestão, mas sob a ótica dos atores privados.

---

(19) Esta é uma das principais críticas que as agências internacionais, como o BID e o Banco Mundial, normalmente identificadas com o estilo de gestão das organizações privadas, fazem aos dirigentes dos sistemas públicos de ensino: a elaboração de planos e projetos com o intuito de receber financiamento externo e a não-execução do planejado, devido à descontinuidade político-administrativa característica dos sistemas educacionais latino-americanos. Entretanto, não há referência à situação de restrição orçamentária em que normalmente o setor educativo é colocado, em conjunturas de crise, pelas áreas de decisão econômica. Introduzindo um fator de incerteza quanto ao planejamento educacional (Cf. Fernando Reimers, em seus estudos sobre o impacto da dívida na educação latino-americana). Quanto ao planejamento apenas para atrair recursos externos, não parece ser uma exclusividade da área educacional, mas resultado de uma visão tradicional em que planejamento é separado de gestão (Cf. Carlos A. de Mattos, “Planos versus Planificación en America Latina”, CEPAL, 1987).



Isto significa que os planejadores deveriam promover um *processo planejado* de transferência de decisões para as escolas, via redistribuição de poder, não apenas *a partir de dentro do sistema* mas também *para fora*, atraindo outros atores que não apenas aqueles envolvidos profissionalmente nos processos escolares (professores, direção, especialistas, etc.), em um movimento de abertura participativa em que os agentes educativos são colocados em minoria, estabelecendo-se um sistema de gestão *quadripartite*, no qual são incluídos docentes, alunos, pais de alunos, direção e outros “atores estranhos”, como representantes de empregadores, sindicatos, associações diversas, etc. Isto possibilitaria, igualmente, o estabelecimento de mecanismos de *prestação de contas* a partir das unidades escolares, seja quanto aos recursos financeiros recebidos, seja quanto à *avaliação* dos processos educacionais desenvolvidos em seu interior, em função de objetivos *funcionais* para a *Sociedade* (20).

Os argumentos que se fundamentam na *racionalidade do Mercado*, para a implementação da descentralização, enfatizam, portanto, seus aspectos *econômicos* e *instrumentais*: a gestão privada, em uma situação de crise, aloca com mais eficiência os recursos disponíveis e direciona a prestação dos serviços educacionais para *resultados* em função de certos *padrões* de qualidade referenciados às “expectativas da Sociedade”, no caso, as expectativas de seus principais *destinatários* ou clientes. Neste caso, as escolas privadas apresentam um modelo de gestão para as escolas públicas que deve ser compartilhado: o dispêndio de recursos por parte do Estado, deve fazer-se dentro dos critérios de qualidade, medida através de mecanismos de *avaliação de desempenho*, que determinam a posição de cada estabelecimento escolar no “mercado educacional” e define sua capacidade de *competir* pela clientela.

---

(20) A intervenção de “atores não-profissionais” na gestão das unidades escolares, é mais significativa no momento em que as unidades escolares estão planejando suas atividades pedagógicas e definindo, além dos conteúdos curriculares mínimos, os chamados “temas transversais” que interligam as diversas áreas do conhecimento e abrem a possibilidade de leituras e discussões diversas sobre problemas sócio-econômicos, ambientais, culturais, políticos, etc., passíveis de interpretações fortemente condicionadas por visões de mundo e ideologias. A investigação educativa já demonstrou, “ad nauseum”, a importância desses momentos para a conformação do comportamento e das atitudes futuras dos alunos (Ver, a respeito, “Ideologia e Currículo”, de M. Aple). Pablo Latapi chama a atenção para o fato de que as intervenções dos atores privados extrapolam o plano administrativo e penetram o processo educacional em si, notadamente no que se refere às “valorações filosóficas que afetam a organização social, as funções do Estado e a conformação dos valores das pessoas, propugnando, implicitamente, uma determinada maneira de educar e de organizar a educação de acordo com seus postulados”(Documento preparado para a reunião da Comissão Delors, OREALC/UNESCO, 1994).

Os planejadores teriam como um de suas mais importantes tarefas, definir a partir do Estado, os indicadores adequados de desempenho dos sistemas educacionais que sinalizariam o alcance médio em relação aos padrões de qualidade referentes às expectativas de seus destinatários ou aqueles que receberão os egressos do sistema, os “representantes da sociedade”, geralmente os integrantes do mundo produtivo (Irigoin, 1996) (21).

Não caberia ao Estado manter dispositivos de proteção e discriminação dos serviços educativos *públicos* em relação aos serviços *privados*, no que diz respeito à sua gestão, mas apenas manter a coordenação e a supervisão gerais desses serviços. A ingerência do planejamento público, estatal, sobre os serviços privados de ensino, deverá limitar-se ao mínimo, para garantir “a coexistência harmônica, cooperativa e complementar” com o sistema privado. Ao mesmo tempo, os planejadores públicos exercerão a função, para o qual lhes reconhecem competência, dada a sua posição privilegiada no aparelho do Estado, de elaboração de estudos estatísticos e geração de informações relevantes que forneçam indicações confiáveis sobre as demandas escolares nos diferentes níveis de ensino e, quando muito, sua adequação às disponibilidades orçamentárias efetivas do Estado (Reimers, 89) (22).

(21) A discussão sobre as mudanças que ocorreram no conceito de “qualidade” e “qualidade do ensino” na década de 80, motivou uma série de análises, profundamente críticas, mostrando a predominância da visão neoliberal da educação. Fizemos referência a elas no capítulo em que se discutiu os “consensos” de reforma educativa na região. A preocupação com a qualidade (juntamente com produtividade) que passou a predominar no setor privado, como estratégia de superação da crise e formação de “nichos” em um Mercado altamente competitivo, penetrou no setor educacional no início dos anos 90 e ainda está muito presente nas prioridades educativas dos governos da região. No que diz respeito, particularmente, à gestão e ao planejamento educacional, em um contexto sob forte predomínio dos valores de Mercado, a qualidade da educação é definida *a partir das expectativas de quem recebe o serviço educativo*, ou seja, é definida mais pela *demand*a do que pela *oferta*, para estabelecer um marco de que referência a partir do qual os gestores e planejadores educacionais deverão definir a qualidade do ensino. Em geral, esta referência tem sido “a população destinatária dos serviços” ou os “representantes da sociedade” e dentro deles, os do mundo produtivo. Explica-se, assim, a facilidade com que a “Gestão da Qualidade Total” penetrou, sem muita discussão quanto à sua especificidade, na área educativa (Ver, a respeito, as interessantes observações que María E. Irigoin faz a respeito, em uma publicação conjunta com Gabriela Messina e Pedro Weinberg, OREALC/UNESCO, 1996, citada na bibliografia e também Luís Ratinoff, “Devaluación y Privatización de la Enseñanza en América Latina”, 1994).

(22) A definição do papel que cabe aos planejadores educacionais do Estado, em relação ao sistema privado de ensino, tem sido tema de discussão desde os anos 80, com o crescimento da rede de instituições privadas e a diversificação da oferta em correspondência à perda gradativa da posição do Estado como provedor privilegiado de ensino e as constantes crises dos sistemas ensino públicos face às dificuldades orçamentárias do Estado. A institucionalização de um “sistema nacional de educação” dependeria, então, do reconhecimento da importância dos serviços da iniciativa privada ou das iniciativas *não-estatais* para atender à demanda de

As funções que os atores privados esperam dos planejadores estatais, nos termos anteriormente referidos, refletem, em última análise, uma visão otimista sobre a capacidade de gestão e de provisão de bens educativos por parte de um “mercado de ensino”. Além disto, sustenta-se na perspectiva de que os planejadores, face a uma *situação de fato* – a não-disponibilidade de recursos, a quase paralisia do Estado na gestão das políticas públicas, a prioridade dada à superação da crise econômica e a retomada da governabilidade política – fariam, *inevitavelmente*, uma *opção pró-Mercado*. Para os atores privados, era uma questão de *retomar a racionalidade* na gestão dos setores sociais. Era uma *questão técnica* e não política ou, no caso da educação e de outros setores sociais, de *despolitização* da gestão das políticas sociais. É uma “situação de fato” que pressiona, em especial, os planejadores da área social – e os educacionais, em particular - porque os serviços educativos não podem deixar de ser oferecidos à população.

O argumento privatista é reforçado em função das dificuldades que os planejadores educacionais encontram para alocar recursos dentro do governo ao serem obrigados a reconsiderar os projetos e programas, em função de uma negociação que em geral, é difícil, dentro do próprio aparato político-institucional do Estado. Reimers (89, 91), considerou que, em primeiro lugar, os planejadores educacionais enfrentam um problema que confronta *planejamento e financiamento* e este é um problema, antes de tudo, de natureza política, já que o Estado, perante um programa de ajuste econômico, tem que reduzir os gastos totais, através de cortes orçamentários, mas a decisão quanto *aos setores* a serem cortados, é uma decisão *eminentemente política* quando, para os atores privados, deveria ser *eminentemente técnica*.

---

educação sobretudo dos setores altos e médios da população. A dificuldade para os planejadores educacionais seria como estabelecer controles administrativos sobre essa oferta de ensino e ao mesmo tempo, não interferir demasiadamente em seu funcionamento, para a manutenção de certos padrões mínimos de qualidade, o que se torna problemático em um contexto de descentralização *pró-Mercado* (Cf. Pierre Furter, “Os Sistemas de Formação e seus Contextos”, FGV/ESAE, 1982). Outra questão a ser enfrentada é a relação dos planejadores com os “quase-mercados” de ensino, no dizer de Dale (95), ou setores da iniciativa privada que, mesmo declarando-se “sem fins lucrativos”, apresentam-se como fornecedores de serviços para o sistema público de ensino, competindo pelos contratos e licitações.

Em teoria, os processos de planejamento e de financiamento deveriam complementar-se, na questão de definição de recursos, pois um “plano sem orçamento não tem sentido e um orçamento sem plano não tem direção”(Reimers, 89, 91). Seria uma questão eminentemente técnica, de coordenação entre os setores governamentais. Mas na prática, os planos nacionais e os orçamentos são elaborados em agências diferentes (ministérios de finanças ou da fazenda e do planejamento) cujas rotinas e procedimentos têm origens e ênfases distintas. Estas agências formam o gabinete econômico que tem mais controle sobre a definição de recursos do governo para cada setor (saúde, defesa, educação, etc.), cuja definição final estabelece-se após demoradas negociações políticas dentro do próprio governo.

Mesmo que os planejadores educacionais apresentem argumentos “técnicos” e, portanto, “racionais”, para demonstrar a necessidade de recursos para o setor, na maioria dos casos, diz Reimers, não passariam mesmo de “bons argumentos”. As decisões continuarão a ser tomadas *com base em considerações políticas*, refletindo a visão dos dirigentes sobre as prioridades a serem estabelecidas na área social ou econômica. Embora, como mostrou Reimers, existam decisões que possam atender tanto a uma racionalidade técnica quanto a uma racionalidade política, na área pública, os *fatores políticos* tendem a ser mais determinantes, porque afetam a distribuição de recursos escassos por parte do Estado (23).

Os atores privados esperam, portanto, que as decisões neste sentido, frente a uma situação de fato (escassez de recursos, crise fiscal, etc.) sejam-lhes amplamente favoráveis, como por exemplo, a limitação de recursos públicos para os setores sociais ou sua canalização para os setores populacionais absolutamente incapazes de adquirir, de alguma forma, os bens educativos e totalmente dependentes da oferta do Estado.

---

(23) Uma evidência direta do papel determinante dos fatores políticos, pode ser identificada na revisão do planejamento educativo nos países latino-americanos nas últimas décadas, em relação ao dispêndio efetivo dos recursos orçamentários. Na maioria das vezes, as decisões adotadas “foram diametralmente opostas as que deveriam ter sido adotadas para satisfazer as metas definidas pelos planejadores” (Reimers, 91). Impõe-se, novamente, a questão da “adaptação longitudinal” que nos referimos anteriormente, na qual circunstâncias político-administrativas alteram significativamente a implementação dos planos, projetos e programas na área educacional. Na história do Planejamento Educacional latino-americano, verifica-se a alteração constante das metas a serem alcançadas, como por exemplo, a meta da universalização da educação estabelecida no “Projeto Principal para a Extensão e Melhoramento da Educação Básica na América Latina” (UNESCO), alterada sucessivamente entre 1956 e 1975.

Esperam, igualmente, que o nível de ensino a ser atendido pelo Estado, não ultrapasse a educação básica que constitui-se o mínimo para uma força-de-trabalho adequar-se a um mercado de trabalho competitivo e exigente, não só quanto ao grau de *escolaridade* mas também quanto aos *conhecimentos* transmitidos no âmbito das escolas (24).

A introdução das práticas e valores de Mercado no sistema educacional, por outro lado, deve ser uma iniciativa do Estado, através de *mecanismos administrativos e normativos* elaborados pelos planejadores e colocados à disposição dos dirigentes políticos, para serem transformados em legislação corrente. Mas não é um processo em que os demais atores sociais aceitam com facilidade, como se educação, como defendem os teóricos liberais, seja “um negócio como qualquer outro”, movido pela racionalidade privada, portanto, de acordo com os interesses e expectativas de indivíduos que – sejam como produtores, sejam como consumidores – buscam satisfazer de forma máxima. Dale (95) e Ball (95), discutindo a introdução da lógica do Mercado na educação, demonstram com detalhes, as dificuldades de se impor um “mercado de ensino” como uma “lógica técnica sobre a Sociedade”.

---

(24) Esta é, oficialmente, a posição dos organismos internacionais quanto à definição dos recursos orçamentários públicos para a educação: devem ser destinados aos segmentos mais pobres da população (educação fundamental). Os níveis médio e superior do ensino, de alguma forma, devem ser, se não privatizados, pelo menos geridos segundo os padrões privados, com a cobrança de taxas, mensalidades, etc., de acordo com a renda familiar dos alunos. Recursos devem ser canalizados para escolas privadas, para subsidiá-las e atenuar o custo do ensino, como ocorreu, efetivamente, na reforma educacional chilena do período Pinochet. Quanto aos conteúdos curriculares, a perspectiva dos atores privados é econômica e instrumental, privilegiando mais os aspectos cognitivos do que formativos. Os conteúdos de Matemática e Ciências são mais valorizados do que os de História, Geografia, Sociologia, Filosofia, etc. Observa-se, igualmente, um interesse pela importância dos aspectos comportamentais e de formação de atitudes através da educação escolar (Coraggio, 1996). A Linguagem passou a ser igualmente valorizada por oferecer habilidades instrumentais para os alunos no campo da lecto/escritura e da comunicação, principalmente em outros idiomas que não apenas o idioma nacional, respondendo a uma demanda por formação escolar compatível com as mudanças tecnológicas e produtivas e a globalização dos mercados (Ver, por exemplo, os critérios adotados pelo TIMMS – International Mathematics and Sciences Studies Test, na avaliação da educação em diversos países, apresentados em “Gestão Educativa: temas em debate”, F. Delannoy, 1997). A avaliação dos sistemas educacionais nacionais por parte de organismos como o Banco Mundial, tem se orientado por esses parâmetros curriculares, ignorando de certa forma, as realidades sócio-culturais de cada país ou região, embora esta instituição declare que “cada país determina o que fazer com a sua educação”. Entretanto, não há consenso entre os especialistas internacionais quanto à avaliação através destes parâmetros e, principalmente, entre os especialistas do Banco Mundial e os pedagogos de forma geral (Lauglos, 1997).

A descentralização seria, na ótica dos atores privados, um dos primeiros ( e históricos) passos a serem dados, no quadro da reforma do Estado na América Latina, para a introdução da lógica da gestão privada na área educativa e “basta que haja vontade política dos dirigentes e competência técnico-administrativa dos planejadores”, pelo potencial que ela oferece para a obtenção de novas fontes de recursos, flexibilidade de gestão, liberdade de iniciativa, diminuição das regulamentações, parcerias etc. Não haveria, inclusive, necessidade de *privatização*, imediata, pura e simples, do ensino, o que implica em custos políticos que provavelmente, os dirigentes não estivessem dispostos a assumir a curto prazo, mas pelo menos, a “abertura” dos sistemas educativos aos agentes privados via *liberalização*, imensamente facilitada em uma gestão descentralizada (Dale, 95; Ball, 95) (25).

A discussão dos condicionantes políticos, internos e externos ao Estado, surge como uma *questão já resolvida* pelos atores privados, já que a descentralização era uma decisão política tomada de antemão pelos dirigentes. A princípio, os problemas a serem enfrentados nesta esfera, não lhes dizem respeito, porque escapam dos mecanismos normais com que os atores privados costumam tomar suas decisões. Os problemas políticos seriam “coisa do poder” ou “coisa do governo”, quando, na esfera das relações privadas de Mercado ou dos “negócios”, os problemas se enfrentavam com o cálculo econômico, a racionalidade econômica e os instrumentos gerenciais: na esfera da educação, valeriam igualmente os critérios norteadores da atividade econômica privada que, na percepção dos agentes econômicos, seriam discrepantes dos critérios que regem as atividades políticas – estes, essencialmente “irracionais”.

---

(25) A liberalização não implica em venda do patrimônio público. No caso da educação, o Estado poderá promover sua liberalização com o objetivo de “incentivar a competição privada”, em tese, capaz de ampliar a oferta de um serviço social de forma mais eficiente, embora mantendo alguns mecanismos de controle. Como exemplo, transferindo o ensino técnico-profissional para as corporações de empresários, como ocorreu no Chile, em 1994, onde o setor tecnológico (INACAP), foi cedido ao setor empresarial e passou a operar como um centro privado de ensino “focalizando sua oferta na educação superior não-universitária e a manejando segundo critérios de rentabilidade”, ou seja, extinguindo cursos técnicos com limitado mercado profissional. A oferta deste nível é inteiramente custeada pela demanda e a gestão é inteiramente descentralizada, constituindo cada sede uma “unidade de negócios autônoma, perdendo-se completamente a idéia de um fundo compensatório comum”(Cf. Messina e Weinberg, OREALC, 1996).

A dicotomia Estado x Mercado traz, entretanto, para o campo do planejamento, questões de natureza política e ideológica (Casassus, 93, 95). Primeiramente, a sociedade deve estar convencida da capacidade efetiva que os atores privados possam ter de prover suas necessidades educacionais em melhores condições do que o Estado. Traz, igualmente, para a discussão, a educação como um *direito social* universalmente reconhecido (“entitlement”). As políticas sociais têm sido, historicamente, um campo de atuação do planejamento público estatal, para compensar ou atenuar os efeitos da economia capitalista de Mercado ou como um esforço planejado de redução das desigualdades sociais – neste sentido é que se pode falar que é *social* (Faleiros, 1986; Demo, 91). Mas, a partir da crise econômica e da crise do Estado, sofrem uma crítica radical por parte dos atores privados, no sentido de que de *política conjuntural eficiente* (enquanto não se reverterem as “tendências regressivas do mercado”) transformam-se em *políticas estruturais ineficientes*. Ou, na análise de Laurell (95):

“Não se admite o conceito mesmo de direitos sociais, ou seja, o direito de se ter acesso aos bens sociais pelo simples fato de ser membro da sociedade, e a obrigação desta última em garanti-lo através do Estado (...) ao contrário, ao gozo dos benefícios sociais deve corresponder uma contrapartida de desempenho de trabalho ou ao seu pagamento. Assim, só é legítimo que o Estado garanta um nível mínimo de bem-estar e, em princípio, somente àqueles comprovadamente indigentes”.

Esta crítica objetiva reduzir ao máximo o nível de *desmercantilização* dos bens e benefícios sociais, aumentando o peso da produção e administração (embora nem sempre o financiamento) privadas em relação à pública no campo dos benefícios sociais, entre eles a educação.

A crítica dirige-se, fundamentalmente, ao Estado como *provedor* direto das políticas sociais e à *extensão* e à *forma* de sua intervenção, estabelecendo-se como referência, a eficiência no gasto dos recursos disponíveis, ou seja, submetendo-se os princípios que regem o caráter das políticas sociais na América Latina, a critérios de ordem econômica ou de “menor custo” para a Sociedade. Os objetivos e os resultados da política social produzida e executada pelo Estado, devem ser *instrumentalizados* em função da economia. Esta é uma visão que, mesmo considerando-se suas “boas intenções” com relação à provisão dos serviços sociais – entre os quais, inclui-se a educação – reflete um julgamento

de natureza ideológica quanto à extensão da intervenção do Estado no campo social ( Faleiros, 86; Oliveira & Beltrão, 94).

No contexto de crise, a área social deve ser planejada e administrada dentro dos limites impostos ao Estado e às suas tradicionais formas de intervenção ou, o que é dizer o mesmo, dentro das *novas funções do Estado* que deixa de ser *provedor, executor e controlador* das políticas sociais, deixando “à Sociedade e ao Mercado”, a autonomia e a liberdade de articular suas novas e mútuas relações no campo econômico e social. A descentralização de gestão é uma mudança institucional que expressa em um espaço particular (o local, o municipal, o regional), a vigência dessas novas relações. Implica em reconhecer que outros atores, que não apenas o Estado, estabelecem as modalidades e formas de funcionamento e oferta dos serviços sociais, obtendo resultados de gestão superiores aos que obteria se permanecesse fechado à intervenção desses atores. No limite, recusa a definição e regulação desses serviços como “direitos sociais”, e os insere, através da dinâmica desencadeada, na “regulação pelo Mercado” (Coraggio, 1996).

#### **4 – O Planejamento na Descentralização *pró* Sociedade**

O cenário que se configura, a partir da crise e das pressões por reforma do Estado, na maioria dos países latino-americanos, considerando-se a imposição de uma ideologia que gradativamente torna-se hegemônica na região, parecia não comportar outra alternativa do que a oferecida pelos atores privados. A escassez de recursos e a predominância da área econômica nas decisões sobre políticas sociais, juntamente com o fortalecimento da posição político-institucional dos “ministérios técnicos” no interior do Estado (Reimers, 89, 90), reduzem as tarefas dos planejadores a “tarefas estratégicas”, mas limitadas a considerações orçamentárias (Casassus, 94).

Mas os cenários, no campo social, são contraditórios e abertos a outras possibilidades, porque, fundamentalmente, são *construídos* no processo social, no qual o Estado, enquanto poder central, *é um dos atores*, embora ator protagonista no planejamento social. Embora a crítica ao modelo de Estado e ao modelo de planejamento centralizado e tecnocrático tenha unido, na América Latina, diferentes forças políticas e *no contexto da crise*, as decisões sobre políticas sociais submetia-se à ideologia do “Estado Mínimo” ou da



eficiência econômica, também estavam presentes outros atores para os quais a governabilidade e a legitimidade do Estado, correspondia à obtenção da democracia como objetivo comum de mobilização política.

A descentralização, para esses atores, colocou-se como uma alternativa estratégica para garantir a eficiência e a eficácia da educação como direito social. A descentralização coloca-se como a criação e fortalecimento de mecanismos de participação política desses novos e diferentes atores surgidos na luta pela democracia. Constituiu-se, naquele momento, como uma reforma institucional que viabilizaria a participação e permitiria o exercício da cidadania. A crise econômica dos anos 80 e seus desdobramentos (ajustes e reforma do Estado), reforça as demandas por descentralização da gestão educativa, mas no sentido contrário a dos atores privados, ou seja, de *instrumento de política social* e não apenas de *instrumento de eficiência econômica*.

Em fins dos anos 80 e princípios dos anos 90, o cenário no qual ocorrem as experiências de descentralização na região, parece tornar hegemônica uma tendência na qual se verifica o protagonismo dos atores privados (regulação pelo Mercado) e no qual os dirigentes políticos assumem os riscos próprios a essa forma de regulação, dentre eles, o da *seletividade*, da *diferenciação* e da *segmentação* dos sistemas educativos (Barros Silva, 1995).

**Seletividade**, em virtude de incentivar a lógica de tratamento privilegiado para setores com maior capacidade de inserção em uma economia de mercado, a partir de suas próprias origens sociais, com a capacidade correspondente de “adquirir” uma educação de melhor qualidade; **diferenciação**, por induzir ao aumento das desigualdades no interior da estrutura social, se se considerar que melhores escolas e melhor educação (avaliadas pelo mercado), influem na disputa por melhores empregos; **fragmentação**, por incentivar a maior heterogeneidade já existente entre regiões e localidades – a despeito do argumento de “respeito às suas identidades e peculiaridades” – e dificultar a possibilidade de implementação de políticas compensatórias na área social e de políticas educativas homogêneas e/ou diferenciadas segundo as necessidades de seus principais beneficiados - nas “regiões e localidades” (26)

---

(26) As expressões “regional” e “local” podem ser utilizadas em diferentes contextos. No caso de “região”, pode estar se referindo à América Latina em relação aos países capitalistas centrais ou a uma região nos limites de um dos países latino-americanos, neste caso, em relação ao território nacional. Estamos nos

Laurell, analisando as tendências de política social na região, naquele contexto, também constata os efeitos da regulação dos direitos sociais pelo mercado, pelos efeitos estratificadores que provocaria, por exemplo, entre segmentos rurais e urbanos, assalariados e não-assalariados ou de salários baixos e altos no interior de um mesmo segmento social ou entre diferentes faixas etárias. E Juan Casassus (98), destaca que a regulação pelo mercado potencializaria a relação **nível sócio-econômico / rendimento escolar** e incentivaria a utilização de uma variedade de critérios para promover a seleção por diferenciação e segmentação (culturais, financeiros, étnicos, status, gênero), aumentando a iniquidade ao nível do conjunto do sistema educativo.

Ratinoff (96) notava que em termos de planejamento educacional, o dilema se coloca entre sustentar uma política social na perspectiva da *oferta* dos serviços educativos ou na perspectiva da *demand*a. No primeiro caso, o Estado continua tendo papel predominante, como provedor e regulador dos serviços sociais; no segundo, o Mercado é que determinará o montante de recursos e as modalidades de serviços educativos a serem colocados à disposição da Sociedade.

No setor educativo, a descentralização é proposta ante uma situação de perda do monopólio do ensino por parte do Estado e, particularmente, dos Ministérios da Educação como instâncias decisórias e orientadoras das reformas educativas (e, portanto, de gestão e de planejamento) e a emergência de uma ampla e diversificada oferta educativa independente do Estado, como um dos fenômenos mais significativos na América Latina, frente à debilitação do Estado. Com a descentralização, neste contexto, multiplicam-se os agentes e lugares de onde se planeja e se administra a educação, mas instala-se, igualmente, a “fragmentação do poder político” (Rivas, 89; Casassus, 90).

---

referindo, no presente texto, a “regiões” e “localidades” dentro de um território nacional. Conforme Sérgio Boisier (87) e Carlos A. de Mattos (97), no contexto da globalização capitalista, uma localidade ou uma região pode ligar-se aos centros capitalistas centrais através de um mercado crescentemente internacionalizado. Isto ocorre, por exemplo, em regiões nas quais existem atividades econômicas de importância e onde se emprega alto nível de tecnologia. Neste caso, a descentralização supera conceitos como o do “federalismo” ou “unitarismo”.

Em um contexto no qual o Estado parece ter pouca capacidade de intervenção e ainda mostra muitas dificuldades de autoregulação, são restritas as possibilidades de planejamento e gestão e se modificam as características dessa ação tomando em conta as limitações objetivas do contexto em que as tendências predominantes são as do Mercado.

Tal limitação é reconhecida, por exemplo, em uma das mesas redondas organizada pela OREALC sobre a crise na gestão educativa:

“Uma limitação de importância é o que se poderia chamar de ‘curto – prazoismo’ imperante. Se bem que para o setor privado esta é quase uma condição de funcionamento pela dimensão do risco e incerteza em que atua, no setor público se manifesta pelas dificuldades que conduzem a administrar a conjuntura (...). Posto que a perspectiva educacional é de médio e longo prazos, quais seriam as ações básicas necessárias para que o Estado assuma um papel neste nível? Quais seriam os requisitos para fazer da educação um projeto nacional que motive um consenso social mínimo que se projete mais além da conjuntura?” (“PARA LA CRISIS ACTUAL, QUE GESTION EDUCATIVA?”, OREALC/UNESCO, 1990).

Os processos de descentralização em curso traziam implícita uma perspectiva de democratização, justiça social, equidade, participação, cidadania... mas como compatibilizar essa tendência com as pressões para privatização? Que funções cabem ao Estado e dentre elas, quais se devem descentralizar e desconcentrar? Onde situar os níveis de autonomia? Nos Estados? Nos Municípios? Nas escolas? Como enfrentar o fortalecimento dos grupos privados no interior do aparelho de Estado e a resistência dos segmentos burocráticos e das instâncias intermediárias de decisão, bem como as pressões corporativas e clientelísticas típicas dos sistemas políticos que, embora federalizados, não tinham, como constatou O'Donnell (87) um *poder político central* efetivo?

Coloca-se para os planejadores educacionais a tarefa de viabilizar os processos de descentralização no quadro das propostas de reformas do Estado, tendendo, juntamente com a administração pública da educação, a rever metodologias que não eram adequadas para “a coordenação de agentes múltiplos, controle de processos dinâmicos e gestão de organizações complexas num quadro de escassez de recursos e de diversificação de fontes de financiamento”, como se colocava nas discussões sobre as tendências da Gestão e do Planejamento Educacional (OREALC, 1994).

Ao mesmo tempo, a descentralização, na medida em que integrava um projeto político no qual se pretendia investir de autoridade as estruturas político-administrativas locais para o desempenho de funções antes concentradas nas instâncias centrais ou intermediárias de governo, colocava para os planejadores problemas técnicos, institucionais e organizacionais que não poderiam ser menosprezados, já que incidiam *também* na questão da *eficiência* de gestão nas esferas regionais e locais (27).

No debate que se iniciou na área educacional, no início dos anos 90, busca-se novos conceitos e metodologias de planejamento e a necessidade de se rever os marcos de formação de planejadores. Isto refletia a ênfase que se deu, nas reformas educativas dos anos 90, para os *problemas de gestão* dos sistemas educativos, muito mais do que sua expansão. Esta preocupação emerge da percepção das grandes dificuldades de administrar, no quadro da crise, o conjunto dos sistemas educativos, a partir de uma instância central – o Estado e dos limites de *formação de gestores e planejadores* naquele contexto.

Vislumbrava-se para os planejadores, um cenário, no qual, como afirmava Garcia (90) “a Educação poderia consolidar-se como força propulsora de outras mudanças qualitativamente significativas no conjunto da política adotada ou poderia, simplesmente ser considerada como bem supérfluo a ser descartada em detrimento de outras inversões que atendessem às urgências mais agudas do aqui e do agora, num quadro agravado de misérias e incertezas”.

---

(27) Se a descentralização integrava um projeto político que objetivava efetivamente investir de autoridade as estruturas locais, para a formulação de suas políticas e o desempenho de funções antes concentradas no governo central, que competências deveriam ser *exclusivas* deste governo, quais deveriam ser *concorrentes* e quais, *complementares* aos governos regionais e locais? Por outro lado, dever-se-ia, *desconcentrar* para depois *descentralizar*? E neste caso, a descentralização deveria ser *funcional*, apenas *territorial*, ou ambas, considerando-se os países de regimes federais ou unitários? (Cf. Vieira, “Em busca de uma teoria da Descentralização”, 1990). Para Sérgio Boisier, a função de *dotação* (distribuição de recursos), deveria ser objeto do planejamento centralizado; a de *compensação* (negociação dos efeitos da descentralização sobre as regiões), caberia ao planejamento “desconcentrado” e as de *ativação* (participação dos diversos atores sociais), do planejamento descentralizado (Boisier, apud Sônia M. Fleury Teixeira, 1990).

No cenário em que a ideologia do Mercado lograsse êxito e em que as políticas de ajuste econômico, de curto prazo, penalizassem os setores sociais, os processos de privatização tenderiam a avançar como formas de justificar os investimentos em políticas sociais. A privatização assumiria prioridade nos processos de descentralização. O planejamento se orientaria por visões de curto-prazo e a atuação dos planejadores limitaria-se a definir para os tomadores de decisão, em que áreas deveriam ser feitos os cortes e restrições orçamentárias. Temia-se, neste caso, o agravamento da situação de ingovernabilidade política “com leis e normas sociais suplantadas por grupos e toda sorte de interesses espúrios superpondo-se ao interesse coletivo” (Garcia, 90).

Mas, simultaneamente, os processos de descentralização apontavam para perspectivas inovadoras: a possibilidade de que ao conjunto da Sociedade, aos novos atores sociais e políticos emergentes no processo da redemocratização política, fosse proporcionada a oportunidade de interferir nos processos educativos através de um novo modelo de gestão, objetivando o alcance efetivo da equidade do ensino.

Neste cenário, constata-se, igualmente, algumas tendências no debate sobre os rumos e as perspectivas do Planejamento Educacional na América Latina, no marco histórico da crise do Estado:

- uma crítica aos métodos tradicionais de Planejamento a partir de uma crítica ao modelo de Estado historicamente construído na região;
- propostas de novos marcos conceituais para a análise das mudanças da gestão dos sistemas educativos, nas quais se enfatizam os processos de descentralização;
- tentativas de repor as temáticas relativas ao planejamento e à administração dentro de uma perspectiva eminentemente política e não apenas econômica;
- tentativas de compreender as novas relações que se estabeleciam entre o Estado e a Sociedade e tentativas de se compreender onde deveria situar, neste contexto, a ação planejadora;
- discussão sobre qual seria o *perfil* dos novos agentes educativos (planejadores e administradores) e quais as exigências para o planejamento em um contexto de

descentralização, aberta às demandas sociais e políticas de outros atores que não apenas o Estado (28).

Neste último item, destacava-se a presença cada vez mais significativa dos *atores externos*, principalmente, as agências internacionais financiadoras de projetos educacionais, como o BID e o Banco Mundial e a generalização, mesmo entre os agentes internos, das formas de avaliação da “eficiência” dos sistemas nacionais e regionais de ensino e até de definição de conteúdos curriculares e modelos de gestão “adequados às transformações da ordem econômica e às mudanças produtivas e tecnológicas” (29).

Os processos de descentralização apresentavam-se como “macro-tendências” de gestão na América Latina, mas não existia consenso, na diversidade de atores sociais e políticos, quanto à sua orientação e seus resultados.

---

(28) No âmbito da OREALC, foram realizadas várias reuniões em que se faz o balanço do planejamento educacional desde os anos 60 e se conjectura sobre qual seriam as exigências para os planejadores e gestores para o final da década, considerando-se o risco permanente de crises econômicas e políticas e também, os desafios colocados pelas mudanças produtivas e tecnológicas. Na VII Reunião Técnica da REPLAD, em 1994, resumindo as discussões, Inês Aguerrondo e Ramón Casanova concluíram pela necessidade da preparação dos planejadores nos diversos níveis e instâncias do sistema educativo, não só para o domínio das habilidades normativas (elaborar planos, projetos, programas) mas, principalmente, para lidar com situações novas, próprias de cada realidade particular, em que são mais importantes, as habilidades políticas e estratégicas. Com base na análise dos participantes, verificava-se a diversidade provocada pelo ajuste dos sistemas nacionais ao novo contexto e as várias situações na região: ruptura no padrão tradicional ou preservação dos estilos tradicionais de planejamento, com enfoque administrativista e normativo em alguns países e até redução completa da capacidade de planejar em outros, neste caso, com problemas de governabilidade do sistema educativo.

(29) A generalização e até, a aceitação passiva dos diagnósticos dos sistemas nacionais de ensino, feitos pelas agências internacionais por parte dos governos da região – inclusive servindo de referência para políticas e reformas educacionais - colocavam a necessidade de se pensar em uma “perspectiva latino-americana de planejamento/gestão” que não fosse reprodução dos modelos externos, embora procurasse aproveitar a experiência internacional. Na OREALC, por exemplo, identificava-se uma preocupação com **os critérios de avaliação** do desempenho pedagógico das escolas latino-americanas, segundo os critérios do T.I.M.S, definidos nos Estados Unidos e aplicados, indistintamente em países da Ásia, África e América Latina. Em contrapartida, a OREALC publica “Medición de la Calidad de la Educación” (1994) e em 1996, realiza-se uma discussão para se elaborar um modelo de avaliação que levasse em conta as realidades, interesses e expectativas dos países latino-americanos e a integração econômica e cultural da região (Cf. Seminario Internacional de Evaluación y Estándares en la Educación en América Latina: Realidades y Desafíos”, Rio de Janeiro, 1996).

Para os agentes privados, para os quais a desregulação era *conditio sine qua non* para a liberação das atividades econômicas de seus condicionamentos políticos (ou da regulação do Estado), a descentralização significava privatização e abertura ao Mercado. Para os atores sociais, implicava democratização, abertura dos sistemas educativos aos requisitos da Sociedade e participação no planejamento e na gestão das organizações responsáveis pelas políticas sociais. Ambas as orientações traziam implicações quanto à legitimidade das políticas sociais e à governabilidade política.

A tentativa de se estabelecer marcos conceptuais para se compreender as novas relações entre o Estado e a Sociedade, sem desconhecer a importância dos setores privados (empresariais, produtivos, que se orientam fundamentalmente pelo mercado) e propor alternativas para os setores educativos, reflete-se no âmbito da CEPAL/OREALC que publicam vários documentos em que se analisa a gestão educativa no contexto da crise do modelo de desenvolvimento econômico e da crise do Estado na América Latina, no momento que estavam em curso profundas transformações nos padrões tecnológicos e produtivos numa dinâmica gerada nos países capitalistas centrais.

Faz-se uma análise crítica do padrão histórico de desenvolvimento latino-americano, baseado na exportação de produtos básicos e na industrialização substitutiva de importações. Este padrão teve origem no período pós-guerra, declina nos anos 70 e entra em crise nos anos 80 agudizando-se os níveis de pobreza e de dualização social. No caso dos sistemas educativos, constatava-se que apesar de ter-se deteriorado em termos qualitativos, mantiveram-se as suas tendências expansivas, seja por inércia, por decisões políticas dos governos ou por pressões da população.

Democratização, inserção internacional, descenso das remunerações mínimas, aumento da cobertura educativa e acentuada massificação dos meios de comunicação, sugeriam que nos anos 80 os países da região experimentaram profundas transformações que repercutiriam com grande força em seu futuro desenvolvimento. Nos anos 90, colocavam-se os desafios de como avançar, de maneira simultânea, para obter um crescimento sustentável com mais equidade e democracia. A idéia central era de que a incorporação e a difusão de progresso técnico se constituía no fator fundamental para que a região desenvolvesse uma crescente competitividade que a permitisse inserir-se de maneira

exitosa na economia mundial e assegurar um crescimento constante (OREALC/CEPAL, 1996).

Uma competitividade baseada em um “espírito rentista”, apoiada em baixos salários e com abuso na depredação dos recursos naturais e do meio ambiente - o que denominava de “*competitividade espúria*”- já não correspondia às tendências da economia mundial e perdia cada vez mais vigência no futuro. Propunha a “*competitividade autêntica*”, que supunha contar com recursos humanos em boas condições e com capacidade para agregar progressivamente valor intelectual e progresso técnico na exploração dos recursos naturais.

Alcancá-la, supunha adotar um “enfoque sistêmico do esforço produtivo”, vale dizer, que se a empresa era um elemento central, a competitividade deveria ser considerada na perspectiva de uma sociedade mais equitativa, com maior igualdade de oportunidades e com maior capacidade de integração, com uma cidadania efetiva *tanto no econômico quanto no social*, requerendo assim uma *perspectiva ética e política* de cidadania.

Para a OREALC/CEPAL, a estabilidade política estará sempre ameaçada frente a baixos níveis de integração e altos índices de pobreza e frustração de aspirações e a novidade era de que, desta vez, esta perspectiva adquiriria “forte validade no terreno mesmo da economia, pois o enfoque sistêmico mostra os limites do aproveitamento dos baixos salários, a incongruência entre a necessidade de recursos humanos capazes de incorporar progresso técnico e uma população em condições de pobreza e com baixos níveis de formação”. Isto requeria uma “*interação concertada de todos os elementos*” para “promover consensos nacionais ao redor das políticas, mudanças institucionais e mobilização de recursos internos necessários para levar a cabo as transformações”.

Nesta nova fase, era necessário a mudança nas formas de atuação do Estado e de seu modelo organizacional, para apoiar o setor empresarial na realização de suas responsabilidades próprias no âmbito produtivo, promover, igualmente, o estabelecimento das bases para alcançar competitividade internacional e impulsionar uma maior equidade e sustentabilidade ambiental. A estratégia proposta supunha uma reorganização da gestão educativa para estimular a autonomia de cada instituição e centro educativo. Tratava-se, em última análise, de abrir a educação aos requerimentos da Sociedade, priorizando-se a



educação, como requisito para que o próprio Estado possa competir internacionalmente (OREALC/CEPAL, 1996).

Reconhece-se que os países da região tinham pela frente o desafio de mudar a gestão dos sistemas educacionais no quadro de uma profunda mudança do papel do Estado em que se deixou de considerar a educação, a capacitação e a investigação como atividades separadas, para integrá-las entre si e com os setores produtivos. Em que “se deixou de lado a idéia de uma administração burocrática e rígida dos sistemas educacionais, para promover a sua flexibilidade e sua constante adaptação ao entorno” (OREALC/CEPAL, 1996).

Relativiza-se, desta forma, a centralidade do financiamento estatal exclusivo das atividades educacionais, para enfatizar a busca de novas fontes, a contribuição das empresas e o compromisso da Sociedade com a Educação. À visão fechada dos sistemas educacionais, oferece-se uma proposta que os abre aos requerimentos da sociedade e da economia. Passa-se de um enfoque *centralista* para uma visão *descentralizada* que busca fortalecer a autonomia dos estabelecimentos e instituições dedicadas à produção e difusão do conhecimento.

O estímulo à descentralização da gestão e a autonomia dos centros educativos, não significaria, entretanto, a dispersão, a desordem, na medida em que exista, simultaneamente às iniciativas privadas, grupos sociais, enfim, da sociedade civil, um sistema educativo nacional que fixe as linhas gerais das políticas educacionais e regule o “que fazer” educativo. Na determinação dos recursos públicos para a educação, o documento inclui, agora, o *aporte dos setores privados* como forma de compensar as diferenças e desigualdades de acesso e qualidade da educação.

Neste sentido, a recuperação da capacidade de planejamento *em novas bases* era de extrema importância. E esta capacidade deveria estender-se por todas as instâncias do Estado e igualmente, pelas organizações da sociedade, inclusive para que a descentralização não agravasse as desigualdades regionais e locais e, portanto, a “inequidade.

Para os planejadores, o cenário apresenta-se de forma complexa: assim como o Estado perde o monopólio da oferta de ensino e se desencadeiam processos de descentralização, multiplicam-se os *lugares de onde se planeja* e torna-se mais estreita e

limitada a capacidade de intervenção e coordenação do Estado. Para os atores privados que se orientam pela lógica do Mercado, esta é uma condição natural, necessária, inclusive, para enfrentar situações conjunturais de recessão, onde a incerteza e o risco fazem parte das estratégias de ação. Mas considerando-se que os sistemas educativos, para responder às demandas sociais, devem ser planejados numa perspectiva de médio e longo prazos, como avaliar a sua eficiência e a sua eficácia? E se não demonstrar eficácia, como justificar seu financiamento público?

A convergência daquelas duas racionalidades nos processos de descentralização, não surgia de uma decisão somente referida ao sistema educativo: era parte de um processo de reforma e reconstrução do Estado, no qual se pretende modificar o padrão de suas relações com o Mercado e a Sociedade e no qual tornam-se proeminentes os papéis dos atores privados e sociais no quadro de redistribuição de poderes, de estabelecimento de novas relações poder central/poderes locais que implicam em mudanças substanciais nos modelos organizacionais e nos procedimentos administrativos.

Não estaria fundado em critérios exclusivamente técnicos: antes, seria resultado de um trabalho de *arquitetura política* que tem como pano de fundo a recuperação de legitimidade e governabilidade do sistema político, no qual os sistemas sociais – e o educativo, em particular – exercem papel fundamental, enquanto estruturas que comportam demandas sociais, mas que podem, em um contexto de crise, ser atendidas *concorrentemente* via Estado e via Mercado.

Tal como as políticas de ajuste econômico, as mudanças nos sistemas educacionais de formas centralizadas para formas descentralizadas, apresentavam características similares nos países latino-americanos e abriam tanto a possibilidade de democratização das relações dentro e fora daqueles sistemas, como apresentavam o risco de torná-los mais excludentes, já que, historicamente, o custo social daquelas políticas tenderia a recair sobre as instâncias de governo mais próximas da população. Por outro lado, a implementação da descentralização, implicava em estabelecer um processo de negociação (ou de conflito) entre atores cujo poder político era *essencialmente assimétrico*, como o governo federal em relação aos estados federados ou províncias e estas, em relação às municipalidades e localidades. A gestão e o planejamento passariam a ser feitas, basicamente, em diferentes

*espaços de poder político e, portanto, de decisão*, dependendo ser o país, unitário ou federal (Senén González, 1994).

A implementação de processos de descentralização não obedeciam, de um lado, a um planejamento implícito mas, por outro lado, *não prescindiam do planejamento*. Na perspectiva da ideologia do Mercado, esses processos deveriam ocorrer pela via da privatização ou da assimilação da Racionalidade Privada em suas formas de gestão. Esta perspectiva, como afirmou Garcia (90), trazia como consequência, entre outras “a sensação de que o planejamento e a administração científicas eram instrumentos arcaicos e não indispensáveis”, de forma que “todo esforço de planejamento dos anos anteriores, em termos práticos e teóricos, seria abandonado sem que nada o substituísse” ou como se “a improvisação passasse a ocupar o lugar das análises e das projeções e, da mesma forma, os escassos quadros técnicos disponíveis fossem marginalizados das oficinas de planejamento, em nome de um novo pragmatismo totalmente descomprometido com os horizontes mais amplos da Sociedade” (30)

---

(30) Observa-se uma situação de certa forma, confusa: no âmbito da CEPAL, critica-se as formas centralizadas e rígidas de planejamento e se realiza um esforço para a construção de novos marcos teóricos e conceituais que dessem conta do contexto de crise e das mudanças produtivas e tecnológicas; no âmbito dos organismos financeiros internacionais, exige-se o planejamento ao nível das instâncias intermediárias e locais do Estado, como condição para a obtenção de recursos e no âmbito da OREALC, enfatiza-se o planejamento ao nível das organizações, como imprescindível para um novo estilo de gestão educativa (Cf. “Modelo de Gestion GESEDUCA”, 1994). Enfim, reconhece-se a “necessidade do planejamento” para a fixação de “metas, estratégias, objetivos” , cuja implementação dependeria das diversificadas estruturas de poder surgidas na sociedade. O “plano” como expressão material do planejamento, era algo inadequado ao novo contexto

## CAPÍTULO 5

### PLANEJAMENTO NA DESCENTRALIZAÇÃO: EM BUSCA DE UMA TEORIA DE AÇÃO

#### 1 – Considerações iniciais

Nos anos 50 a 70, o planejamento na América Latina esteve dominado pela visão “racional - normativa” e “compreensiva”, período em que se iniciaram os planos nacionais de desenvolvimento e se desenharam os planos de desenvolvimento educacional, destacando-se a influência da OCDE e da CEPAL. A visão normativa constituiu um esforço para introduzir a racionalidade no exercício de governo ou alcançar o futuro desde sua projeção no presente. Constrói-se a partir de técnicas de projeção de tendências a médio e a longo prazo e sua consequente programação.

No âmbito educativo, foi um modelo de planejamento utilizado para viabilizar o crescimento quantitativo do sistema e lograr a expansão da cobertura educativa *a partir de uma instância central*. Expressava uma visão linear do futuro, consistindo o planejamento, pois, em aplicação de técnicas de projeção do presente para o futuro. Neste enfoque, a dinâmica própria da sociedade estava ausente, bem como seus atores e suas interações, constituindo-se em um modelo de alto nível de generalização e abstração. Segundo Casassus, era um planejamento “que se coadunava com a cultura normativa e verticalista do sistema educativo tradicional e do modelo de Estado no qual se sustentava”.

Mattos (88), afirma que a prática do planejamento normativo na América Latina foi estimulada pela ideologia desenvolvimentista, tanto na fase populista quanto autoritária, levando à criação de núcleos tecnocráticos de planejamento na burocracia estatal - as “ONP” ou “Oficinas Nacionais de Planejamento”. O planejamento era o mesmo que “planejamento do desenvolvimento” no qual a realidade era reduzida à sua dimensão econômica e a análise econômica, fundamento teórico para a sua compreensão. A maior parte dos planos de mudança social produzidos nesta fase, segundo Mattos, não teve o

respaldo dos grupos econômicos e sociais, o que dificultou alianças para dar sustentação política à sua implementação.

Testa (89), afirma que o Planejamento Normativo tendia a fixar normas de conteúdo racional e consistentes entre si, que se referem a um momento futuro: as metas são quantificadas e entrosadas temporal e espacialmente; o “plano”, instrumento básico de governo, não teria oponentes e o planejador seria um técnico trabalhando em uma oficina que é instância especializada no âmbito do Estado. As metas estabelecidas acabam causando conflitos, na medida em que não coincidem com a dinâmica real dos interesses econômicos e sociais. O planejamento é percebido pelos diversos atores como um instrumento da força social e política que ocupa temporariamente o aparelho de Estado e que pretende “reger” os interesses sociais em seu proveito.

No marco de um processo de descentralização (regional, local), uma constatação óbvia por parte dos teóricos do planejamento, era quanto às limitações do Planejamento Normativo. Era uma forma de planejamento que pressupunha governos cujo poder político/administrativo está concentrado, não sendo, pois, compartilhado pelo conjunto dos atores sociais. No caso de haver *consenso na base* o planejamento normativo é eficaz, mas isto dificilmente é conseguido, segundo Testa (89), em uma sociedade que não passou por transformações políticas radicais, ou seja, em que não ocorreu (como nos países socialistas) uma mudança prévia na estrutura política de poder.

## **2 – A alternativa “prospectiva” e “estratégica”**

Entre as várias tendências de planejamento, surgidas nos anos 80 para diferenciarem-se da tendência normativa predominante, destaca-se a do *Planejamento Prospectivo*, onde se estabelece que o futuro não se explica necessariamente *somente* pelo passado, mas também intervêm “imagens” que se imprimem no presente e que, em consequência, o orientam. Desta maneira, o futuro é previsível através da *construção de cenários*. Aplicando-a aos processos descentralizadores, os cenários possíveis seriam basicamente três: o protagonismo do Mercado, o protagonismo da Sociedade ou uma

conciliação entre os interesses privados e os interesses sociais na educação. Mas “ao mesmo tempo em que se concebem múltiplos cenários do futuro, se está dizendo que o futuro também é múltiplo e por isto, incerto. Passa-se, desta forma, de um futuro único, para um futuro múltiplo e incerto” (Casassus, 94).

A necessidade de considerar a idéia de “futuros alternativos no planejamento” e de reduzir a incerteza, gera, desde as fontes mais diversas, o que poderia ser considerado como a “flexibilização do futuro no planejamento”. Deste ponto de vista metodológico, os cenários se constróem através da técnica de *matrizes de relações* e o *impacto entre variáveis*. Ao mesmo tempo, iniciam-se esforços para cobrir o território com o *microplanejamento*, os *mapas escolares* e o desenvolvimento das *projeções* de requisitos de recursos humanos (Casassus, 94; Casanova, 94).

O Planejamento Prospectivo, com a técnica de construção de cenários, foi uma alternativa ao Planejamento Normativo, num momento em que os efeitos da crise se tornavam mais perceptíveis e criou condições para o desenvolvimento do *Planejamento Estratégico*. A gestão estratégica consiste na capacidade de articular os recursos que possui uma organização (humanos, técnicos, materiais e financeiros) para se chegar a um cenário desejado. Trata-se, enfim, de estabelecer normas e procedimentos que permitam relacionar a organização com o seu entorno, colocando em relevo sua missão, as resistências, as debilidades e as oportunidades que terá pela frente, em uma visão de médio e longo prazos (Matus, 87; Casassus, 97).

No contexto da descentralização, a utilidade e a eficácia da proposta estariam na possibilidade de dar aos planejadores, uma teoria e um método que levassem em conta a presença de uma variedade de atores com *diferentes espaços de poder e diferentes projetos políticos* em relação ao poder central articulando o *planejamento diretivo* e o *planejamento operativo*, ou a *direção política* e as *instâncias de planejamento*, evitando as decisões improvisadas dos dirigentes políticos e a ausência de diretrizes e de análises de “correlação de forças” entre os atores nos diferentes espaços de gestão e de planejamento (local, regional, nacional) (1)

### 3 - A descentralização como um “projeto político local e autônomo”

As diferentes propostas alternativas ao Planejamento Normativo foram profundamente influenciadas pelo contexto de crise e as conjunturas políticas de transição democrática em vários países latino-americanos. No caso da utilização do Planejamento Estratégico no setor educacional, os planejadores acabaram por se limitar a traçar cenários em que se priorizava tão-somente a utilização eficiente dos recursos financeiros disponíveis e a aperfeiçoar técnicas orçamentárias, nos limites das políticas de ajuste econômico, à qual teriam que adequar-se as políticas educacionais. Sem utilizar todos os recursos possíveis através de um efetivo processo de planejamento estratégico, os planejadores tornaram-se “planejadores estratégicos de recursos escassos” (Casassus, 94) servindo, indiretamente, a um projeto político a objetivos limitadamente econômicos e instrumentais.

As questões colocadas pelos diversos processos de descentralização que são implementados em resposta a um contexto de crise, não se reduzem a questões de “escassez ou não-escassez de recursos”, mas eram de natureza política e ideológica.

---

(1) A crítica ao planejamento normativo e a proposta, teoricamente fundamentada e sistematizada, do planejamento estratégico, coube a Carlos Matus, no âmbito da CEPAL, depois de sua experiência no governo socialista de Salvador Allende. Segundo Matus, o planejamento estratégico eleva a *capacidade de governo*, ao articulá-la com um *projeto de governo* e a *governabilidade do sistema* (“Planificación y Gobierno”, 1987). Para enfatizar a dimensão política de seu método e teoria, Matus chamou-a de “planejamento estratégico situacional” (“Política, Planejamento e Governo”, 1993). Mais recentemente, Matus fez uma revisão de sua teoria, diante das críticas de que estaria “instrumentalizando a política” e, em última análise, incorrendo no mesmo equívoco da proposta normativa. Ao nosso ver, isto não invalida seu esforço de contribuir para dar novos rumos ao planejamento latino-americano e sua marcante influência no debate nos anos 80 e 90.

Metodologias de planejamento estratégico-orçamentário, com objetivos puramente financeiros e orçamentários, apresentavam de imediato suas limitações para viabilizar aqueles processos considerando-se a diversidade de atores sociais, além do Estado e dos agentes econômicos privados, presentes e potencialmente capazes de interferir e contribuir “à sua maneira” para uma gestão descentralizada “em benefício da Sociedade”.

A insuficiência das metodologias normativas, prospectivas ou estratégico-orçamentárias de planejamento, frente à complexidade dos variados processos de descentralização em curso na América Latina, era decorrente, se levarmos em conta seus fundamentos teóricos e conceituais, de sua refratariedade ou resistência em considerar as diversas *racionalidades* implícitas nos processos de descentralização, capazes de direcionar a *redistribuição de poder político* deles resultantes.

A descentralização, em um contexto de crise e de transição política, coloca-se como um desafio aos planejadores no sentido de encontrar uma base conceptual e metodológica adequada a uma situação na qual o planejamento deixa de limitar-se a uma instância central de governo para exercerem o papel de *mediadores* entre o Estado e os diferentes atores presentes no processo, para direcionar os processos de descentralização “em benefício da Sociedade”. Uma alternativa seria fundamentar a ação planejadora em uma visão da Educação como parte de um *projeto político local, autônomo e auto-sustentado* (Rondinelli, 81; Preteceille, 87; Boisier, 87; 88; Borja, 87).

Essencialmente, um processo planejado de descentralização teria no horizonte a possibilidade concreta de “aumentar o poder, a autonomia de decisão e de controle dos recursos e responsabilidades e as competências das coletividades *locais* em detrimento do Estado central através de uma reforma político-administrativa e institucional, objetivando *democratizar os processos sociais, aumentar a participação dos atores sociais e coletivos e reduzir a injustiça social nas coletividades locais envolvidas*”.

A descentralização surge, desta forma, como um poderoso mecanismo de *socialização política das classes populares*, por meio dos atores sociais e políticos nela envolvidos, promovendo formas participativas de planejamento e gestão e, simultaneamente *transformações econômicas e sociais de tendência igualitária* (Borja,



1987). A descentralização insere-se em um projeto amplo de democratização do Estado, pela oferta da educação como um *direito social*, pela participação e controle social de sua gestão. Isto requer a capacitação dos atores sociais e políticos para identificarem seus próprios problemas e prioridades de desenvolvimento. A redistribuição de poder político e o desenvolvimento regional e local seriam, desta forma, um só processo ( Boisier, 1988).

Para Boisier, a “descentralização político-territorial” assim concebida, como “um novo contrato entre o Estado e a Sociedade”, reduziria a burocracia, implementaria a gestão e o planejamento locais e aumentaria a eficiência das agências centrais que se desligariam de atividades rotineiras, dedicando-se a tarefas de coordenação e fixação de diretrizes gerais para as políticas sociais. O resultado final, seria um planejamento e gestão descentralizados que “incrementariam a unidade nacional e restituiriam a governabilidade e a legitimidade política do Estado”.

O instrumento para a viabilização deste processo de descentralização “em benefício da Sociedade” e que pretende opor-se àquele defendido pelos atores privados, ou pela Racionalidade do Mercado, seria a *construção de um projeto político local alternativo* em relação aos interesses dos grupos sociais e econômicos dominantes, no qual a educação teria um papel determinante, não apenas pelo que ela representa em termos de expectativas de *mobilidade* social, o que lhe confere importância e centralidade, mas pelo seu potencial de *mobilização* social.

As reflexões em torno do planejamento refletem, desta forma, uma expectativa bastante otimista quanto ao consenso que se poderia obter nas coletividades locais em torno desse projeto alternativo. Há, igualmente, uma confiança na “representatividade e legitimidade das lideranças políticas locais e num processo social e político regido pelo objetivo de uma ‘construção social da região’ ou localidade que se converte em sujeito de seu próprio desenvolvimento, sob o signo da ‘concertación’ e da participação social” (Boisier, 1988).

A descentralização *intensificaria, fortaleceria e multiplicaria* os poderes políticos locais e regionais, equilibrando-os com o poder político central, garantindo aos grupos sociais e aos indivíduos, nos limites de um dado território (localidade/região), a expressão de seus interesses concretos com relação às políticas sociais, através de um amplo processo

de discussão e/ou de discussões periódicas e organizadas, nas quais chegariam a um acordo sobre o que querem e como desejam gerir os setores sociais e como devem investir os recursos na área econômica ou de infra-estrutura.

A multiplicação de experiências de descentralização em torno de projetos políticos autônomos, dentro das peculiaridades e potencialidades de cada região ou localidade, acabaria, desta forma, por atingir, gradativamente, todo o espaço territorial nacional. O projeto político seria a garantia de que todos os sistemas e organizações de uma localidade ou região (saúde, educação, cultura, agricultura, indústria, etc.), possam efetuar seu planejamento de forma coordenada e articulada ou de “forma estratégica e interativa” (Da Costa, 86; Tassara, 86; Borja, 87) (2).

#### **4 – O “Planejamento Estratégico Interativo”**

O “Planejamento Estratégico Interativo”, como proposta de planejamento adequada a um processo de descentralização, a partir de um projeto político “concertado” com todos os atores sociais e políticos envolvidos nas políticas públicas de uma região e/ou localidade, fundamenta-se no pressuposto de que “nenhum sistema social pode ser transformado de uma só vez, partindo de um estado inicial e chegando a um estado desejado” uma vez que “a transformação tem de ser gradual e cada mudança real que ocorre no sistema pode modificar a definição do estado desejado” (Melo, 1977; Da Costa, 86; Tassara, 86).

---

(2) No âmbito da CEPAL e também da UNESCO, encontram-se muitas referências sobre experiências de descentralização e otimismo quanto à sua generalização por todo o território. No Brasil, a experiência de Lages, no estado de Santa Catarina, é citada como um exemplo de gestão local bem sucedida. Projetos de desenvolvimento das bacias hidrográficas latino-americanas, de desenvolvimento das comunidades locais em Israel ou as experiências francesa e espanhola são considerados parcialmente exitosos. No Brasil, a experiência da SUDENE, criada pelo economista Celso Furtado, é um marco histórico de intervenção diferenciada do Estado em uma região. Na literatura sobre história sobre Planejamento, John Friedman cita o Projeto de Desenvolvimento do Vale do Tenesse (EUA), pós-crise de 1929, uma das primeiras experiências de planejamento “cientificamente conduzido” em um país capitalista liberal. Todas estas experiências fundamentam-se, de certa forma, em uma visão incrementalista, para enfrentar problemas de integração econômica ou desigualdades regionais típicas de países latino-americanos e de áreas pobres de países capitalistas desenvolvidos (Cf. Da Costa, “Estratégias de Desenvolvimento”, 1986).

As características do “estado desejado”, devem ser estabelecidas de modo a se constituírem em critérios que permitam a avaliação de cada *mudança incremental*, fornecendo uma direção geral que articula as ações tomadas. Portanto, o incrementalismo exige o desenvolvimento simultâneo de duas dimensões: a estrutura da organização e o processo de planejamento.

A estratégia procura criar condições para que um sistema aprenda a planejar conforme uma **atitude interativa**, incluindo as características de participação, coordenação, integração e continuidade. “Através de um incrementalismo articulado, um sistema avança passo a passo, alcançando objetivos incrementais que são derivados das diretrizes principais que estabelecem a direção na qual o sistema deve se mover. Esta direção procura superar as limitações do incrementalismo disjunto, assegurando que as ações incrementais não se degenerem em inação ou “não-planejamento”(Melo, 77) (3)

O planejamento estratégico interativo prevê a necessidade de articulação explícita da organização ou de um sistema de organizações, propiciando meios para que as ações desenvolvidas pelos atores envolvidos sejam efetivas. “O fortalecimento da articulação, tanto na dimensão do processo de planejamento quanto na estrutura da organização é alcançado somente através de um processo de *aprendizado participativo* em que as ações de diversas partes do sistema sofram uma mudança na direção da colaboração”.

Torna-se necessária, portanto, uma *estratégia articulativa* que proporcione aos atores e agentes envolvidos a participação e o envolvimento em um projeto visando objetivos comuns, no qual participam tanto os *decisores* (políticos) quanto os *executores* (administradores) das ações. Os planejadores assumem, neste caso, não tanto o papel de “formuladores de planos” para outrem, mas de *estimuladores do planejamento por parte dos atores envolvidos*, através da motivação, informação, conhecimento, sabedoria e imaginação necessárias para que os atores possam planejar efetivamente as ações em função de um projeto comum .

(3) Faz-se aqui uma diferença entre “incrementalismo articulado” e “incrementalismo disjunto”, com base no trabalho de Maria A. C. Melo (1977), que reuniu reflexões de diversos autores a respeito. Sua conclusão é que o planejamento incremental, sem dúvida, propõe uma estratégia que venha superar as dificuldades inerentes ao planejamento compreensivo racional, abrangente, em que as decisões tomadas, desde o início, devem ser as “decisões certas”. O incrementalismo limita-se a considerar apenas políticas que apresentem

O planejamento estratégico interativo constitui-se, desta forma, em uma alternativa ao planejamento racional-compreensivo, inadequado teórica e metodologicamente a um processo de descentralização, no qual estão envolvidos atores com diferentes perspectivas e com uma diversidade de interesses, mas supõe, como foi colocado anteriormente, um projeto comum – no caso um projeto político - no qual estão claramente explicitados os objetivos e as metas da descentralização da gestão das políticas sociais e supõe a *participação* efetiva de todos os atores envolvidos neste projeto.

## **5. As dificuldades “objetivas” de um “projeto político local e autônomo”**

No debate sobre a descentralização enquanto parte de um “projeto político autônomo”, surge uma perspectiva não tanto otimista sobre suas efetivas possibilidades, trazendo outras questões para os planejadores. Trata-se da possibilidade de desenvolver um projeto de descentralização *progressista* e não *conservador* nos limites de determinado território – estado ou província, município, localidade.

Ao otimismo de um processo de descentralização gerador de um “projeto político local e autônomo”, coloca-se o pessimismo da impossibilidade “objetiva” de um projeto local/regional de desenvolvimento, consensual, no qual participassem todos os atores – públicos e privados.

Este pessimismo advém de uma perspectiva “classista” da descentralização, ou seja, os atores representativos dos grupos sociais dominantes – obviamente, grupos privados - só aceitariam participar de um projeto comum e coletivo “em benefício da Sociedade”, se ele coincidissem, no todo ou em parte, com seus valores, interesses e demandas ( Mattos, 88).

---

pequenas diferenças, examinando suas consequências e promovendo permanentes reajustes nos objetivos fixados. Envolve, assim, uma sucessão de “mudanças incrementais”, permitindo que a cada passo, se possa aprender a partir das consequências das decisões anteriores, não exigindo, assim, um entendimento completo da situação, como sugere a estratégia racional-compreensiva. Mas o risco é que pode conduzir a uma dispersão de ações, uma vez que se limita ao curto prazo e a pequenas mudanças, nada garantindo que uma sequência de pequenos passos possa conduzir a uma mudança significativa da situação. Neste sentido, Melo propõe o “incrementalismo articulado”.

As tentativas, por iniciativa dos planejadores, para a obtenção de um consenso social e político e de um projeto dele resultante, implicaria em *minimizar os conflitos sociais e ideológicos* que constituem as “práticas sociais concretas” dos atores envolvidos. Trata-se de superestimar a “gestão local” como representativa do “popular” e/ou do “progressista”, ao mesmo tempo em que se responsabiliza a “gestão estatal central” como causadora das diferenças, heterogeneidades e desigualdades sociais e econômicas. O “espaço local”, neste caso, apenas reproduz as relações de dominação política ou de exploração econômica vigentes em toda a sociedade e em todo o “espaço territorial nacional”. Não seria uma “redistribuição territorial de poder”, proporcionada pela descentralização que, imediatamente, criaria a possibilidade de um projeto local e/ou regional autônomo e progressista em termos de políticas sociais.

Não se poderia, assim, simplesmente abstrair ou desconsiderar formas institucionais que são a expressão de relações políticas e sociais de dominação *seja em um contexto de centralização ou de descentralização*. Um processo de descentralização, concebido tão-somente como redistribuição territorial de poder, pode contribuir e/ou potencializar a “fragmentação de poder” e a “dispersão ideológica” já existentes e que são próprias das *bases reais de poder político* em uma sociedade capitalista de mercado (Restrepo, 87; Mattos, 88).

A descentralização, por si só, não seria capaz de deter os avanços dos processos econômicos territoriais (nacionais, regionais, locais), onde se produzem e se reproduzem continuamente, relações sociais e econômicas capitalistas, favorecendo grupos econômicos privados e, mais ainda, articulando-os com interesses que *extrapolam, não raro os limites de um território regional ou local*. Não há possibilidade concreta de um projeto que ignore essas relações: seja regional e/ou local, o espaço continua *um espaço de produção/reprodução de relações de Mercado*. Os atores privados não deixarão de identificar-se, primeiro, com essas relações e a partir delas, concordariam ou não em participar de um projeto político regional/local: seus interesses continuariam, rigorosamente, sendo os mesmos em qualquer parte do território.

Um projeto político local autônomo, a partir de um processo de descentralização, seria muito mais fruto de uma “visão voluntarista e utópica” ( De Mattos, 88). Nas recentes

experiências de descentralização na América Latina, em um contexto de crise, haveria o risco de que os atores privados, representativos de grupos econômicos e sociais dominantes, se aproveitassem da descentralização em benefício de seus próprios interesses e não em benefício de transformações sócio-econômicas significativas, impulsionadas pela gestão e planejamento descentralizados.

Paradoxalmente, os processos de descentralização, resultariam em *crises de governabilidade* quando, precisamente, pretendiam fazer frente a elas, na medida em que o fortalecimento de poderes locais levaria à fragmentação do poder político do Estado (poder público, estatal) e ao fortalecimento do poder político privado, ampliando sua capacidade de intervenção na gestão das políticas sociais ou, mantendo e, em certos casos, ampliando as desigualdades e injustiças sociais e econômicas nas coletividades locais. Considerando-se, portanto, que se está tratando de setores sociais, alguma forma de centralização sempre seria necessária, para que se resguardasse o que era essencial às políticas públicas, ou seja, seu caráter social (Dror, 1987).

Refletindo em torno dessa perspectiva (pessimista) a alternativa de ação para os planejadores, diante das dificuldades objetivas de um processo de descentralização *em uma sociedade capitalista de Mercado*, seria pensar de que forma poderia ser feita uma reestruturação político-administrativa e uma consequente redistribuição territorial de poder que, sem causar uma reversão completa no processo, reconduzindo-o à situação anterior (centralismo extremo), nas regiões onde a descentralização já estivesse em curso, pudesse garantir uma gestão descentralizada das políticas sociais, nos limites de estruturas políticas efetivamente participativas e democráticas. A criação de mecanismos institucionais efetivamente democráticos nas coletividades locais, portanto, *precederia o início de um processo de descentralização*.

Um processo de descentralização seria, desta forma, eficaz se fosse parte integrante de um processo maior de democratização política, no qual as regiões e localidades seriam estimuladas a criar e institucionalizar canais de participação política amplamente representativos e legitimados pelos múltiplos atores sociais, *antes ou durante a transferência formal de tarefas, funções e responsabilidades, no âmbito de uma gestão descentralizada* (4).

Trata-se, em última análise, de considerar que um processo de descentralização abre o leque de participação de uma diversidade de atores sociais e políticos dentro e fora dos sistemas educativos, nas comunidades locais, com o objetivo não apenas de comprometê-los no processo de gestão, mas sobretudo, de possibilitar que se expressem quanto ao que se espera de uma gestão descentralizada e em que momento (e para quê) devem se fazer presentes. A existência de canais de participação política e a *mudança no papel dos planejadores* tornam-se *conditio sine qua nom* para que uma descentralização atinja seus objetivos (5).

Nestas circunstâncias, a discussão que se coloca como absolutamente necessária, na implementação do processo de descentralização, situa-se no campo das relações entre o **planejamento** e a **política**.

---

(4) Um processo desta natureza iniciou-se na América Latina ainda durante a vigência dos regimes autoritários. No caso do Brasil, é importante citar a iniciativa de vários Estados, governados pela oposição ao regime militar (caso dos estados de Minas Gerais e São Paulo, respectivamente durante os governos de Tancredo Neves e Franco Montoro), em que se estimulou os municípios a se unirem em torno de uma **Associação Micro-regional**, com diretorias eleitas democraticamente e presidida por um prefeito municipal. Essas Associações tornaram-se interlocutoras das Prefeituras Municipais junto ao poder central do Estado e da União. Nos limites do município, foram criados **Conselhos Comunitários**, com ampla participação popular, com o objetivo de discutir planos diretores, orçamento ou soluções para problemas de interesse local. Ainda durante os regimes autoritários, generalizou-se na América Latina um amplo movimento **municipalista** com o objetivo de fortalecer política e administrativamente os municípios, considerados o “locus” primário a partir do qual os indivíduos participam efetivamente da vida do País, movimento este que se fortalece na redemocratização. Em boa parte, essas experiências espelharam-se na experiência europeia, particularmente França, Itália e Espanha (V. Solari & Escobar, “El Municipio y la Democracia Moderna, 1996; Werner Altman, “O Município como base de uma nova Federação”, 1989 e o conjunto de textos coordenado por J. Borja, “Manual de Gestión Municipal Democrática”, 1987).

(5) Na literatura produzida nos anos 80 sobre as diferentes formas de se envolver as comunidades locais no planejamento, o papel do planejador modifica-se radicalmente: já não seria um técnico a serviço de uma força política instalada no aparelho central do Estado ou o integrante de um núcleo esclarecido e competente com a função de “dar racionalidade” aos processos decisórios. Propõe-se que ele atue junto às coletividades locais, na condição de “assessor”, cuja atividade profissional ajuda essas coletividades a mover-se eficazmente na direção que, democraticamente, escolheu. O papel fundamental do planejador seria, então, de “ativador” e “orientador”, ajudando as coletividades a decidirem entre várias alternativas e, ao mesmo tempo, de “habilitador” e “capacitor” técnico, social e político (Cf. Paulo Haddad, “Planejamento e Justiça Social”, 1980). Pedro Jacobi destacou a importância do trabalho dos planejadores, no sentido de assessorar os dirigentes políticos locais no sentido de obter a participação substantiva e não apenas formal dos cidadãos na gestão pública (Cf. Descentralização Municipal e Participação dos Cidadãos”, 1990).

## **6. Planejamento, Descentralização e Participação Política.**

A descentralização é, comumente, aceita como um mecanismo efetivo de participação e intervenção dos diversos grupos e atores sociais na gestão dos sistemas educacionais, no sentido de transformar a política educacional em *política social* efetiva, baseada no pressuposto de que não seria imposta ou concedida, mas *conquistada*, constituindo-se em uma oportunidade para se obter o desenvolvimento social e político das regiões, municípios e comunidades locais.

A atenuação das condições de desigualdade social, seria, então, resolvida no confronto entre atores sociais ( “possuidores” e “despossuídos”; “privilegiados” e “não-privilegiados”, etc.) no qual a participação no poder político é fator determinante do acesso ou não-acesso aos benefícios sociais. A participação na conquista de direitos sociais teria um caráter emancipatório no caminho da conquista da cidadania (Dallari, 84; Bordenave, 84).

Por outro lado, a participação na gestão e planejamento das políticas sociais não ocorreria de forma voluntária e espontânea. Não existiria ainda, no estágio dos processos de descentralização educativa na América Latina, a perspectiva de se implantar, a curto ou médio prazo, um processo de “auto-planejamento” ou de “auto-gestão”. Seria imprescindível e oportuna, a atuação do Estado, através dos planejadores públicos, inclusive para não se instalar, juntamente com um processo de descentralização, uma situação de “não-planejamento” ou de “afazendamento do planejamento” (Demo, 91; Costa & Cavalcanti, 90, 91).

Metodologicamente, os planejadores enfrentariam problemas de ordem política e tecno-operacional, como mostram as discussões que relacionam o planejamento e a participação em geral (Cornely, 78; Borja, 87; Gondim, 92; Demo, 91) e o planejamento e a participação em um contexto de descentralização.

Em primeiro lugar, quais as opções concretas que teriam os planejadores para incorporar efetivamente a diversidade de atores (públicos e privados) em um processo de participação democrática na gestão das políticas sociais, no caso, na gestão descentralizada educativa? Que modelo ou modelos de planejamento poderiam superar tanto as formas



tradicionais que se tornaram predominantes nos anos 60 e 70, em um contexto altamente centralizado e, ao mesmo tempo, as formas “basistas” motivadas pelo amplo movimento de democratização política das sociedades latino-americanas?

Em segundo lugar, que metodologia assumiria tanto os aspectos tecno-operacionais quanto os aspectos políticos do planejamento para não se incorrer na “crítica pela crítica” de suas formas centralizadoras e tecnocráticas e, ao mesmo tempo, não se limitando a esses aspectos, caindo no “apoliticismo tecnocrático às avessas” ou no “basismo comunitário” ? (Kuenzer, 90; Oliveira, 97).

Em terceiro lugar, surge a questão de interesse direto dos setores educacionais que é de dotar os atores e agentes educativos (profissionais, na acepção de Casassus, 94), de preparação técnica e política para defender os interesses da educação frente a setores institucionalmente mais organizados e tecnicamente melhor preparados *dentro do aparato estatal*, como os setores burocráticos tradicionais, os setores ligados ao planejamento econômico (fortalecidos em períodos de crise) e os grupos tecnocráticos e *fora deste aparato* que são os grupos privados na área educacional (6).

E por último, como garantir a participação sem que ela se transforme em uma “fachada” que esconde a interferência corporativa ou de grupos políticos clientelistas, para os quais não interessa a *racionalidade* em termos de decisão na alocação e investimento dos (parcos) recursos financeiros para a educação? Como garantir a *direcionalidade* da política educativa como parte das políticas sociais, no sentido de favorecimento da maioria da população? (7).

---

(6) É bastante heterogêneo na América Latina, o nível de organização profissional do setor educativo, variando igualmente, a eficácia de atuação política. No México e na Venezuela as organizações docentes tiveram, até recentemente, um papel relevante, chegando a assumir responsabilidades de controle na contratação de professores e de regulamentação das normas trabalhistas. Os processos de descentralização desencadeados nestes países, desde os anos 80, quebraram até certo ponto a hegemonia sindical docente na gestão da área educativa, ao modificarem os vínculos trabalhistas entre docentes e o governo federal, enfraquecendo politicamente as entidades. Por outro lado, a estreita vinculação dessas entidades com partidos políticos, parece estar mais fragilizando do que fortalecendo a organização sindical. Lúcia Avellar, em um estudo sobre clientelismo e política educacional no Brasil, conclui que o movimento docente tem enfrentado um dilema básico que é formar *interesses* e *solidariedade* no setor educativo que possam resultar em sua eficaz organização para disputar *poder político* e, conseqüentemente, os recursos públicos para a Educação. (“Política Educacional e Clientelismo no Brasil”, UNICAMP, 1996).

(7) Na extensa bibliografia sobre planejamento e participação, divulgada em fins dos anos 70, com o início da abertura política em alguns países e nos 80, com a transição democrática, era comum a preocupação com os

No esforço para se construir uma metodologia adequada a um contexto de gestão descentralizada, cujo êxito dependeria da possibilidade de se estabelecer um *processo efetivamente participativo de planejamento*, verifica-se que, embora a participação não possa ser imposta pelo Estado, não poderia, por outro lado, dispensar certa *direccionalidade*, face às implicações técnicas e operacionais da descentralização (Demo, 91; Souto Maior & Gondim, 92).

Os enfoques surgidos sobre planejamento participativo e democrático, tentam, desta forma, construir categorias, critérios e parâmetros de análise que possam incorporar os aspectos **técnicos** e **políticos** do planejamento, a partir do fato de que os processos de descentralização constituem-se em uma redistribuição de poder político do centro para a periferia (regiões e localidades) e nesta, a incorporação na gestão educativa de novos e diversificados atores. Não haveria, portanto, uma única **racionalidade** presente no planejamento participativo, mas uma racionalidade constituída de *valores políticos*, que se referem às formas participativas de gestão e outra racionalidade, fundamentada em *valores técnicos*, que se referem à necessidade de se garantir eficiência e eficácia através da gestão descentralizada.

A **racionalidade política** deveria ter como critério de atuação dos planejadores, os aspectos *interativos* do planejamento, que levam em consideração a existência de diversas forças sociais e políticas (e seus atores representativos) capazes de interferir na gestão educativa, de forma competitiva; a **racionalidade técnica**, em geral, interpretada como sendo a característica primordial do planejamento, enfatizaria os aspectos *intelectivos* que se orientam em uma perspectiva de que “a ação pode subordinar-se à razão” e de que “o comportamento pode dirigir-se ao alcance de determinados fins, desde que se escolha os meios mais adequados e racionais” (Oszlak, 78, apud Ohep, 91).

---

limites da participação puramente formal dos cidadãos de uma localidade no processo de planejamento. Citamos os trabalhos de Jordi Borja, “La Participación Ciudadana” (1987); de Seno A. Cornely, “Subsídios sobre Planejamento Participativo” (1978) e Paulo Haddad, “Planejamento e Justiça Social” (1980). No Brasil, Lina M. Pontes Gondim e Souto Maior publicaram na Revista de Administração Pública (Fundação Getúlio Vargas), excelentes textos sobre o tema. No México, destacamos a revista da Sociedad Interamericana de Planificación, especialmente o volume 21 (83/84) que explorou a questão sob diversos ângulos.

A racionalidade técnica (intelecção) tem como principal instrumento o planejamento que pressupõe a análise como uma construção intelectual, mas não desenvolve elementos que orientem a ação dos diversos grupos e atores envolvidos em um processo participativo e democrático de gestão. Seu enfoque baseia-se em “uma análise das realidade social que pode ser orientada por modelos teóricos mais ou menos estruturados, os quais permitem objetivar os fatos com o auxílio de categorias que o compreendam e, por consequência, podem ser tratados dentro da relação de causa-efeito” (Ohep, 1991)

A racionalidade política (interação) tem na negociação seu principal instrumento, através da qual as preferências individuais e grupais em direção a determinados objetivos sociais são os elementos motivadores do intercâmbio para a tomada de decisões. “Para a intelecção, o importante é a busca da política correta de acordo com critérios estritamente técnicos (...) e para a interação, não há política correta senão aquela que é acertada em termos de um consenso entre os diversos atores sociais e políticos” (Ohep, 91).

A descentralização coloca os planejadores diante de uma realidade social que não pode ser predizível e cujos problemas não podem ser resolvidos simplesmente através da escolha de um “modelo mais adequado”. Trata-se de uma realidade imprevisível, dinâmica, incerta, resultado das múltiplas ações de intercâmbio que têm lugar no seio da Sociedade. A descentralização admite (e estimula) a intervenção de múltiplos atores dos quais se espera envolvimento no processo de forma participativa e democrática e ao mesmo tempo, compreensão de que se tem de garantir uma certa *direcionalidade* ao processo para que não se perca a dimensão da eficiência e da eficácia que se espera de uma gestão descentralizada.

O planejamento participativo e democrático, ocorre, portanto, em uma realidade social onde se verifica a presença de *ambas as racionalidades* e desafia os planejadores à construção de conceitos que, incorporando ambas as racionalidades presentes na realidade social, sejam referência para a determinação de critérios de uma ação planejadora e que, *a partir da racionalidade técnica*, assuma a *racionalidade política* como fator determinante no processo de descentralização.

Mas, como garantir que a participação não se transforme em legitimação de um poder político local? Como garantir que todos os atores estejam em condições de participar em igualdade de condições e a gestão local das políticas públicas? Como evitar que os

esquemas locais de intercâmbio político não se apropriem da descentralização em seu favor?

Subjacente a essas questões, estaria a responsabilidade de se desenvolver mecanismos que possibilitassem a participação *igualitária* dos diversos grupos e atores sociais no processo de descentralização, para que seja garantida a **equidade** das políticas sociais, transcendendo os aspectos formais da participação e, consequentemente, estimulando as localidades a caminharem na construção da **cidadania**

O pressuposto disto é o de que a pobreza econômica e social é agravada pelas condições de “pobreza política” e esta restringe as condições de participação já que impede ou dificulta a organização dos diversos segmentos populares (Demo, 88: Guimarães, 90). Integrantes do aparelho do Estado, ocupando funções estratégicas nos processos decisórios de implementação de políticas públicas a nível nacional, regional e local, os planejadores enfrentam, em primeiro lugar, a questão de colocar seus conhecimentos técnicos **ou** a serviço de uma descentralização que interessa aos grupos e movimentos sociais que lutam pela redução das desigualdades sociais e das estruturas que as sustentam **ou** a serviço de grupos econômicos e políticos aos quais a descentralização é instrumental a seus interesses privados.

Trata-se, portanto, de rejeitar uma visão tecnocrática e neutra do planejamento e de aceitar que a atuação dos planejadores, para viabilizar um processo de descentralização educativa efetivamente democrático, dependeria do conhecimento das *condições político-institucionais* na qual ocorrerá a descentralização, da identificação dos interesses e demandas dos diversos atores em condições de *potencializar, com sua participação e interferência, um projeto político de construção da cidadania através da gestão descentralizada da educação*.

Estaria estreitamente ligada às formas pelas quais os diferentes atores de um processo social e político local apreendem e/ou “apropriam-se” da descentralização das políticas sociais – estas historicamente geridas por um poder central – que nem sempre apresenta-se à diversidade desses atores de forma clara, precisa, unidirecional, mas julgada à luz de seus interesses específicos e/ou do intercâmbio

O planejamento democrático em um processo social e político local, no qual se insere o processo de descentralização que implica a *redistribuição do poder político*, transcende as preocupações em “aplicar corretamente” os elementos racionais-normativos do planejamento que, embora sejam úteis para capacitar os agentes no sentido de operacionalizar a elaboração de planos, programas e projetos a nível local e regional, não eram suficientes para *construir a viabilidade política* da descentralização.

A discussão teórico-metodológica de como implementar um planejamento participativo e efetivamente democrático nas comunidades locais, deveria sair do campo das *ciências administrativas e econômicas* e adentrar o campo das *ciências políticas e sociais*, especialmente se se tratava de *planejamento educacional*. Ao mesmo tempo, desafiava os planejadores a buscar o engajamento efetivo dos atores sociais e políticos locais em propostas de mudança e transformação da educação, enquanto *parte de um projeto político* e dentro dele, *de políticas públicas na área social* (Aguerrondo, 90; Merhy, 95).

Manifesta-se, desta forma, na reflexão sobre os rumos e tendências do planejamento educacional, a consciência da limitação dos parâmetros tradicionais de planejamento próprios de uma gestão centralizada, na qual o Estado e o ator político protagonista, face à extensão e complexidade das transformações econômicas, produtivas e tecnológicas e seus efeitos no plano organizacional e de gestão, além da presença de novos atores sociais e políticos e a diversidade de suas demandas (Cf. documento final do “Congresso de Gestão e Planejamento para o Desenvolvimento da Educação”, 1990).

A experiência latino-americana tem demonstrado que, num contexto de crise, mais do que dificuldades técnico-administrativas, financeiras, normativo-legais e organizacionais, dificuldades que, obviamente, não podem ser menosprezadas – os planejadores educacionais têm enfrentado dificuldades de *construção da viabilidade política da descentralização* e de garantia de sua *legitimidade* junto aos atores sociais e políticos, num quadro de permanente risco de *governabilidade*, face à gradual ausência do Estado das áreas sociais e consolidação de um modelo educacional de exclusão e segmentação. Isto implica, para os planejadores, em formular uma teoria de ação que

considere questões de natureza política e estratégica que é sair do campo do “dever ser” para o campo do “poder ser” (Dror, 1987; Matus, 93).

Na realidade educacional latino-americano, os planejadores vêem-se na posição de confrontar, permanentemente, o projeto político da descentralização – “uma solução não-tradicional para questões tradicionais”- com a dinâmica política e social local, cujos atores têm as suas representações próprias de educação e suas práticas próprias de gestão e administração do ensino. Devem estar em condições de “identificar resistências e potenciar apoios, via negociação, cooptação ou consenso” e “ identificar quais os mecanismos concretos que os atores sociais e políticos ‘intra’ e ‘extra’ sistema educativo, empregam para impedir, bloquear ou apoiar projetos de transformação educativa” (Aguerrondo, 1990).

Mas o fato da descentralização integrar um projeto político cuja perspectiva é de *democratização de gestão de políticas sociais*, abrindo-a aos requisitos da Sociedade – portanto, uma perspectiva progressista da descentralização – não quer dizer que se estabelecem de imediato condições de transformação educativa, através de um modelo de gestão que pretende a mudança de comportamentos, atitudes e valores dos diversos atores sociais em relação às políticas públicas na área social e portanto, de mudança do padrão de relação entre o Estado e a Sociedade.

A descentralização potencializa a intervenção de atores sociais que se movem por diversas racionalidades, entre elas, a Racionalidade do Mercado, para a qual é sinônimo de privatização das políticas sociais. Considerando-se as características dos processos de descentralização iniciados nos anos 80 e em curso na região e a discussão estabelecida entre os planejadores e dirigentes políticos, não parecia razoável supor que seria possível implementar esses processos simplesmente *ignorando ou excluindo estes atores* cujo potencial de intervenção, nas condições históricas latino-americanas, nas quais se inserem os sistemas educativos (privados e públicos), encontrava-se altamente desenvolvido e, provavelmente, muito mais desenvolvido do que os demais atores – entre estes os do próprio setor educacional.

As iniciativas da descentralização na América Latina *partiram de um projeto político do poder central*, tanto em regimes democráticos quanto autoritários. Nos regimes democráticos, na medida em que pretendia devolver (ou desenvolver) poder político nas

coletividades locais, o poder central dispunha-se a abrir mão do monopólio de uma série de tarefas e competências de gestão e de planejamento das políticas públicas na área social, na expectativa de que uma gestão descentralizada pudesse ser “instrumento de construção da cidadania” e de fortalecimento da Sociedade.

A opção pela descentralização, como resultado de um projeto político amplamente discutido com a Sociedade, desdobra-se, naturalmente, na implementação *planejada* da descentralização em bases democráticas e participativas. Uma vez implantada nas regiões e localidades, implicava na adoção, pelos atores sociais e políticos envolvidos *também* de formas democráticas e participativas de planejamento e gestão, principalmente os diretamente envolvidos nos sistemas educativos (diretores, administradores, dirigentes educacionais, etc.).

Os planejadores públicos encontravam-se, portanto, face à necessidade da *construção da viabilidade política da descentralização*, em assumir que ela não poderia ser imposta unilateralmente pelo Estado ou implementada sem qualquer direcionalidade, absolutamente livre de quaisquer normas, liberando as forças políticas locais de quaisquer restrições ou constrangimentos. As “regras do jogo do processo político da descentralização, embora tendo a sua especificidade nas três esferas de gestão do Estado, refletem a desigualdade social e econômica que é de toda a Sociedade” (Caballero, 87).

A participação política, portanto, era profundamente assimétrica, em consequência dessas desigualdades que estão na base das sociedades latino-americanas; nas desigualdades de desenvolvimento entre regiões e localidades e da fragilidade de organização da Sociedade perante o Estado e o Mercado. Havia, portanto, dúvidas de que não havendo *direcionalidade* nos processos de descentralização, não se evitasse maior aprofundamento das desigualdades, na medida em que é delegada aos agentes privados a responsabilidade maior da oferta dos serviços sociais ou na medida em que os atores privados, com melhor nível de organização, pudessem usufruir dos recursos públicos para a área social.

O exercício efetivo da cidadania, segundo O'Donnell, traçando o quadro da crise política e social latino-americana, estava na razão direta da plena vigência dos *direitos políticos* e estes, são garantidos, na democracia liberal, pela legalidade político-jurídica e,

obviamente, pelo poder público estatal (reconhecimento de um poder público frente à diversidade dos poderes privados). A ausência ou precariedade de vigência desses direitos (como nos casos em que existem apenas formalmente), em consequência de uma ordem econômica e social profundamente desigual, agravada pelas precárias condições de organização da Sociedade, reforça os poderes privados tanto *política* quanto *socialmente* e amplia o “déficit de governabilidade política do Estado” (O’Donnell, 1987).

Nesta perspectiva, a descentralização, como parte de uma **reestruturação do Estado** (mudança do padrão de relações com a Sociedade), objetivaria viabilizar nas localidades, onde vivem e atuam *primariamente* os cidadãos, a efetividade de seus direitos políticos e de seus direitos sociais, entre eles, o direito à educação, à saúde e aos outros serviços sociais básicos, pela proximidade dos seus usuários às instituições que os fornecem e pela possibilidade da sua participação na gestão e planejamento. Planejada e implementada de forma democrática e participativa, em todas as instâncias do Estado (federal, estadual, local), fortalece os setores organizados da Sociedade e a interferência dos atores sociais e atores políticos e, em última análise, a *legitimidade* do projeto político-educativo e a *governabilidade* democrática (Dowbor, 1994; Urzúa & Puelles, 1997) (8).

Nas condições históricas latino-americanas, os processos de descentralização poderiam estabelecer tanto as condições institucionais e organizacionais para a *recuperação da esfera pública* ou *recuperação do sentido público da intervenção estatal*, quanto tornar os setores sociais – e o setor educativo, em particular - extremamente vulneráveis ao “assalto” dos valores de Mercado.

---

(8) A este respeito, Urzúa & Puelles (1997) afirmam que “a governabilidade democrática requer a existência de canais institucionais que permitam satisfazer as demandas de participação social. Essas demandas são variáveis quanto ao seu conteúdo e intensidade nas diferentes sociedades e contextos históricos, mas não estão nunca ausentes e sua não satisfação pelos governos democráticos contribui para lhes tirar a legitimidade”. Por outro lado “a governabilidade da democracia depende em grande parte da eficácia das políticas públicas e da condução política. A democracia se debilita e perde governabilidade quando os cidadãos chegam à convicção de que nem o interesse geral, nem seus interesses, aspirações e valores estarão protegidos sem mudanças radicais no sistema político e no regime de governo” .



Mais do que quaisquer outros setores, o educacional, como demonstrou Latapi (1994) era extremamente importante para a construção da cidadania, na medida em que trabalha com valores morais, culturais, intelectuais etc., que condicionam as atitudes e comportamentos de indivíduos e os prepara para a atuação política em uma sociedade que se pretende conduzir pela ética e valores democráticos (9).

Neste sentido, seria possível encontrar o “ponto de equilíbrio” entre o planejamento democrático e participativo que incremente a cidadania e que, ao mesmo tempo, estimule formas alternativas de gestão que sendo *públicas* não se limitem ao *estatal* e que, aceitando a contribuição da gestão privada, não tornem completamente vulnerável às *forças do Mercado* um setor social da importância da educação?

## **7 – A emergência do “Terceiro Setor”**

A reflexão em torno dos processos de descentralização iniciados na América Latina, constata que, inicialmente, eles foram motivados pelo clima permanente de crise que se estabeleceu na região desde os anos 80, pelas políticas de ajuste estrutural e pelas iniciativas de reforma de Estado de caráter neoliberal. São motivações de ordem econômica e financeira, em que o Estado abandona seu papel de “provedor e benfeitor” e eixo central dos interesses sociais em luta para converter-se em administrador de uma política que favorece os setores acumuladores da sociedade. Neste caso, o exemplo chileno, desde os anos 80, era representativo desta tendência (Hanson, 97; Guajardo, 97).

---

(9) Preparação dos jovens para torná-los “cidadãos em uma sociedade democrática”, tem constado como objetivo político-pedagógico das reformas educativas em curso na América Latina. Mas é oportuno registrar que a concepção atual de cidadania que tem norteado essas reformas, não tem muito a ver com o mesmo conceito nos anos 70 e 80. A tendência, nos anos 90, é pelo que se convenciou chamar de “cidadania qualificada”, ou, capacidade de integração dos jovens a uma sociedade em que se verificam transformações profundas no sistema produtivo, nos meios de comunicação e no mercado de trabalho. Em termos políticos, é uma cidadania que se orienta pelos valores liberais democráticos, fortalecendo uma nova “cultura individualista” em que “educar para o consumo e a produção” toma lugar da cidadania como uma forma de atuação para transformar a sociedade através da organização e atuação política coletiva (Cf. Namo de Mello, 1991/93).

A reflexão em torno desta “deserção do Estado das áreas sociais” (Luís Aguillar, 1994), fato que caracteriza a estratégia adotada pelos Estados latino-americanos desde a crise dos anos 80 – depois de um breve período, no qual o Estado, em alguns países recém-democratizados, tenta “resgatar a dívida social para com a Sociedade”, assumindo a inteira responsabilidade pela área social, através de programas compensatórios ou ampliação dos sistemas públicos de proteção social – e a constatação de que dificilmente o Estado voltará a assumir *única e integralmente* sua responsabilidade social, tem colocado a esperança na “emergência do terceiro setor” (Draibe, 89; Kurz, 95; Thompson, 97; Salomon, 98)

Constituído de uma rede de organizações privadas autônomas, não voltadas para o lucro, parte reflexo de mudanças sociais e tecnológicas, parte como resposta à uma crise de confiança na capacidade do Estado em gerir com eficiência os serviços de proteção social, o “terceiro setor” tem sido visto como um caminho para que as algumas instituições privadas, atuando na área social, possam atender melhor às necessidades humanas e sociais. Com sua pequena escala, flexibilidade e capacidade de canalizar a participação popular, as organizações privadas sem fins lucrativos estariam melhor capacitadas para preencher o espaço que o Estado deixou (ou está deixando) de ocupar pela sua intencional “deserção”, como constatou Aguillar (1994), estudando as políticas públicas no Brasil e na Argentina no período 1982-1992. Ou, no dizer de Draibe (1989), poderia ser considerado como manifestações de “novas formas de sociabilidade social que, aceleradas pela crise, vêm se impondo gradualmente, expressando a natureza mais geral da transformação capitalista”.

Essas novas e cada vez mais diversificadas formas de organização estariam “a meio termo do Estado e do Mercado” ou, na interpretação de Draibe, somar-se-iam ao Estado, em “grupos ou redes de solidariedade social”, ampliando o grau de autonomia da Sociedade face ao poder estatal e ao poder privado de Mercado, tornando possível substituir o que se constituía, sob o Estado Protetor e Provedor, monopólio dos equipamentos públicos, pela responsabilidade dos equipamentos privados ou de formas organizadas de sociedade. Neste caso, o “público” assumiria, literalmente, seu significado real, deixando de ser sinônimo de “estatal”.

Na interpretação de Kurz (95) essas novas formas de associativismo e de organização independente da Sociedade, estariam situadas “para além do Estado e do

Mercado”, em um espaço social difuso que não se confunde com a economia informal (“formas ilegais e brutalizadas do Mercado”), sendo compostas de inúmeros agrupamentos voluntários, destinados a conter a miséria social e barrar a destruição ambiental provocadas pela voracidade do capital e pelo Mercado sem controle, dando grande importância à gestão autônoma, avançando em terrenos abandonados pelo Estado e pelo próprio Mercado, face à sua insuficiente rentabilidade (10).

Em consequência dessas formas de associativismo, os planejadores têm considerado, desde os anos 80, motivados pela democracia, o surgimento de novos e diversificados atores sociais, cuja expectativa de participação na gestão dos serviços públicos é orientada, em geral, por motivações que não são aquelas típicas do jogo político ou do conflitos pelo poder.

A presença desses atores poderia contrabalançar a influência política na disputa por recursos públicos e contribuir para mudar a relação Estado/Sociedade, historicamente mediada, na América Latina, pela burocracia, pelas organizações corporativas, partidos ou grupos políticos tradicionais, sob um Estado Centralizado. Parecia óbvio supor, então, que encontrariam melhor espaço de desenvolvimento, em um contexto de gestão descentralizada da área social e que constituiriam uma espécie de “proteção” ao assalto do Mercado sobre as áreas sociais via privatização (11).

(10) Kurz (95) vê com otimismo a emergência do “terceiro setor”, como expressão de um “sonho de emancipação social” surgido com a modernidade, mas não na sua face capitalista e liberal, ou seja, da modernidade democrática. Mas para ele “a questão decisiva é saber se este setor tem condições de ser um novo paradigma de reprodução social. Para isso, teria que ir além das simples medidas paliativas ou de urgência, destinadas a “fazer curativos leves nas feridas abertas pela ‘mão invisível’ do mercado globalizado”, o que implica desenvolver uma perspectiva de desenvolvimento para o próximo século, em vez de ser um mero sintoma passageiro da crise atual (“Para Além do Estado e do Mercado”, Folha de São Paulo, 3/dezembro/95). Thompson (1997), destacava também as visões controversas sobre o Terceiro Setor na América Latina: a esquerda, considerando-o como “instrumento do neoliberalismo” e a direita, como “novos espaços de expansão da ideologia comunista” (“Do compromisso à eficiência...”, citado).

(11) A experiência de gestão da “Red Escolar Fe y Alegría”, na Venezuela, é representativa das novas experiências “não-estatais” no campo de descentralização. Mesmo essas experiências, como as demais em curso na América Latina, não têm impedido o surgimento de relações clientelísticas entre aquelas entidades e o Estado ou “vícios administrativos” tolerados ou fomentados pela burocracia estatal. Apesar de os diretores, funcionários e docentes exercerem um papel fundamental como atores sociais da ação pedagógica, indicando um modelo inovador de organização e de gestão educativa (atualmente, a mais importante das experiências autônomas de gestão escolar na Venezuela e, provavelmente, na América Latina) ainda há muito que se caminhar na mudança das relações entre o Estado e a Sociedade (Cf. Herrera & Díaz, 1995). No Brasil, deve-se registrar a experiência da Campanha Nacional de Escolas da Comunidade, com uma filosofia democrática e de participação local na concepção e gestão dos equipamentos educacionais, mas que ainda necessita de algum tipo de intervenção estatal para evitar a dispersão de esforços e de recursos (Ver “A Saída

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não há indícios, analisando-se os processos descentralizadores latino-americanos, de que a maioria dos atores sociais já esteja em condições de romper um determinado padrão de relação entre o Estado e a Sociedade e de que, com sua presença e influência, se forme uma *nova cultura política* a partir das bases reais e imediatas de poder, nas comunidades locais, onde sua atuação ainda não é predominante ou continua dependente do Estado. A constituição dessa nova cultura tem sido um caminho árduo, contraditório e em alguns países, ao contrário, os processos de descentralização têm, paradoxalmente, produzido novas formas de *rescentralização* do poder político e reforçado formas arcaicas de relacionamento político entre o Estado, as regiões e os municípios, face à disputa pelos recursos orçamentários (Altman, 1989).

Na realidade educacional latino-americana, em que um conjunto de reformas educativas pretendem abrir os sistemas educacionais aos requisitos da Sociedade, mas os abre, igualmente, aos requisitos do Mercado, sob o peso de um contexto de crise e de dificuldades de atuação do Estado, os planejadores educacionais latino-americanos encontravam-se na situação de efetuar *escolhas fundamentalmente políticas* (aceitando-se como definitivamente superada a opção por manter suas funções tradicionais e clássicas próprias de núcleos especializados no interior do aparato estatal) tendo como referência o grupo ou grupos que detém, eventualmente, o poder e/ou as diretrizes de um projeto político.

Poderíamos, brevemente, explicitar algumas dessas escolhas fundamentais para os planejadores educacionais (12)

---

Comunitária”, Revista AMAE-Educando, No. 203, maio/1989). No Chile, a expressão mais importante do “terceiro setor” são as “Organizaciones Económicas Populares” e nos demais países latino-americanos de fala espanhola, as “Juntas de Vecinos” (Cf. Thompson, “Caminhos do 3º Setor na América Latina”, 1997).

(12) Essas escolhas sobre as alternativas de atuação dos planejadores a partir da crise econômica e política dos anos 80, foram explicitadas em vários seminários e reuniões técnicas promovidas, principalmente, pela OREALC e, ao nosso ver, mantém sua validade até o presente momento, frente aos processos de descentralização que ainda estão em curso na região (Ver, particularmente, a síntese final do Programa de Formación de Formadores en Planeamiento y Administración de la Educación, 1988 e os documentos consolidados mais recentes da OREALC/REPLAD, citados). Optamos, assim, por manter um sentido mais atualizado no texto.

1 - Colocar-se como mediadores de um projeto de transformação do sistema educacional, em função das grandes transformações sociais, culturais e tecnológicas atuais, utilizando o planejamento como um instrumento técnico e político de grande eficácia, a partir de sua revisão teórico-metodológica.

2 - Colocar-se como “especialistas” que contribuam para viabilizar reformas nos limites de uma determinada ordem econômica fortemente condicionada pelo contexto de crise, objetivando obter o “possível”, embora não necessariamente “o melhor” para a educação latino-americana.

3 - Colocar-se como “fiadores” permanentes de adequação do sistema educacional a uma situação de crise econômica, na qual o planejamento é uma fachada para legitimar a contenção de gastos na área social, propor medidas de curto prazo no qual educação é “despesa corrente” (Reimers, 89, 90) ou viabilizar, passivamente, reformas oriundas de avaliações dos atores externos, como o Banco Mundial, o FMI e o BID.

Quanto à primeira escolha, indagava-se, na reflexão sobre os rumos do planejamento, se não seria demais supor que, nas sociedades de economia de mercado, o planejamento possa se constituir em “ferramenta de transformação social”. Refletindo sobre isto, Carlos A. de Mattos (1989), afirmava que o processo social capitalista se caracteriza “por ser constituído por múltiplos atores, diversas racionalidades e estratégias contraditórias” e que “qualquer projeto político deve ser sustentado por forças sociais e alianças políticas às quais, nem sempre, interessa a transformação, mas a conservação da ordem social e econômica”.

Freqüentemente, o planejamento governamental confronta-se com as *práticas sociais concretas dos atores sociais* bem como de *agentes econômicos*, fonte de conflitos e risco constante para a governabilidade política. Este processo social limita, pois, o planejamento ao “possível” que é dado por um “cenário historicamente determinado” e o direciona, sempre, para a “reforma” ou “racionalização”, com pouco ou nenhum potencial de transformação social. Não há, entretanto, consenso em torno desta posição.

Para Inês Aguerrondo (1989) *o que não tem potencial algum de transformação social, é o planejamento racional-normativo* que, na América Latina, é derivado das ciências sociais e econômicas das décadas de 50 e 60 (critérios econômicos, de eficiência

frente à escassez, etc.) e que serviu de modelo para o planejamento educacional. O fato de os planejadores educacionais *não se envolverem em projetos de transformação da educação* efetivamente significativos para todos os atores para os quais, direta ou indiretamente, segundo seus interesses e suas representações particulares, a educação tem importância, é que tem resultado em perda de reconhecimento e de legitimidade perante os novos e diversos atores sociais emergentes nas sociedades latino- americanas.

Uma concepção de planejamento *que não leva em conta a prática social da ação educativa gerada por estes atores sociais*, tende a incorrer em equívocos, como o de considerar que um projeto político-educacional – como a descentralização de gestão - seja assumido, bastando que seja apresentado de forma racional e coerente; o de desconsiderar experiências inovadoras de gestão que ocorrem sem ou com a mínima interferência e orientação do Estado e, freqüentemente, à margem dele e, por último, o de “bater de frente” com a rigidez das representações sociais sobre educação por parte dos agentes formais e informais do ensino (13).

No caso da descentralização, a experiência latino-americana tem demonstrado os riscos de uma decisão unilateral dos dirigentes políticos, baseada na avaliação “racional” dos planejadores sobre sua oportunidade, sem ser precedida de uma ampla discussão para se chegar a um consenso entre o poder central e os poderes regionais e locais e entre os atores sociais e políticos. Pode-se criar dificuldades futuras de gestão, como por exemplo, quando não fica claro para os atores envolvidos, que *funções* estão sendo descentralizadas e como será estruturada a co-responsabilidade quanto ao *financiamento e manutenção* dos diversos níveis de ensino.

---

(13) No caso da descentralização, é freqüente a ocorrência de conflitos entre decisões consideradas pelos planejadores como “tecnicamente corretas” e a real percepção dos demais atores sociais e políticos. Se para os planejadores, pode ser racional, por exemplo, que o governo federal, estadual e municipal dividam a responsabilidade quanto ao financiamento e manutenção dos três graus de ensino ou que as decisões quanto ao aumento da oferta obedeça a critérios racionais, para os atores políticos locais (vereadores, prefeitos, dirigentes locais, etc.), as motivações para apoiar ou não esta decisão podem ser completamente opostas à esta “racionalidade” (V. Cleiton de Oliveira, tese de doutorado, 1992).

Ou, se serão respeitadas as peculiaridades culturais regionais e locais, por exemplo, na definição dos conteúdos curriculares. Soma-se a isto, o fato de que, em sua maioria, as comunidades locais não estão técnica e financeiramente preparadas para assumir responsabilidades em uma gestão descentralizada: criá-las e mantê-las, como demonstram essas experiências, demandariam muito mais recursos financeiros do Estado (Actas, 1997). (14).

A gestão descentralizada traz para os planejadores, neste campo, uma outra questão de natureza política: o desafio da *transparência da gestão das políticas sociais*. Criar o hábito de se gerir os recursos para a educação de forma responsável, através de projetos que se dirijam para a melhoria da qualidade do ensino e para a equidade na prestação dos serviços educacionais, depende da incorporação e participação dos atores sociais e políticos locais através do planejamento e gestão efetivamente democráticos. Provavelmente, situa-se neste campo, um dos obstáculos mais significativos para o êxito da descentralização cujo objetivo é “abrir à Sociedade”, os critérios de alocação e gasto dos recursos públicos criando condições para impedir o clientelismo político, a “apropriação privada das instâncias do Estado” ou mesmo, a interferência da burocracia educacional (Avellar, 96; Campos, 90) (15).

---

(14) Os freqüentes conflitos entre as três instâncias de governo (federal, estadual e municipal), quanto à descentralização, situam-se, em sua maior parte, no problema das responsabilidades de financiamento ou de como será a gestão dos recursos orçamentários. (decisão, gastos, prestação de contas). Esta é uma questão que exige demoradas negociações, porque está em jogo, em última análise, o que os economistas chamam de “recuperação de custos” do ensino. A tendência atual, seguindo a orientação de organismos internacionais, é fazer com que os municípios assumam os gastos totais do ensino fundamental e o Estado e a iniciativa privada, dividam-no em relação à educação secundária e superior. A preocupação com os gastos tem dominado a discussão sobre a descentralização e o financiamento do ensino, refletindo a presença bastante forte da perspectiva neoliberal na região (Ver, a respeito, as ACTAS sobre financiamento da educação na América Latina e S. Lourié, “La Planificación Educativa en el contexto financiero actual”, 1990).

(15) Anna Maria Campos (1990), discutiu a questão de se estabelecer a co-responsabilidade na gestão dos recursos públicos, através do conceito de **accountability**, expressão que traduz, aproximadamente, a necessidade de se estabelecer uma relação de respeito da administração pública quanto à clientela, na gestão dos recursos públicos. Afirma: “Pelo lado dos funcionários, um desrespeito pela clientela (exceto, clientes conhecidos ou recomendados) e uma completa falta de zelo pelos dinheiros públicos (supostamente pertencentes a um dono tão rico quanto incapaz de cobrar) e pelo lado do público, uma atitude de aceitação passiva quanto ao favoritismo, ao nepotismo e todo tipo de privilégios: tolerância e passividade ante a corrupção, a dupla tributação (o imposto mais a propina) e o desperdício de recursos”.

Quanto à segunda escolha, ressalte-se a responsabilidade política dos planejadores públicos, para direcionar e integrar os novos atores sociais na gestão dos setores sociais, o que significa, em última análise, construir uma nova cultura política – chamemo-la, como Latapi (1994), de “modernidade democrática” - para abrir a gestão à participação dos movimentos sociais, associações comunitárias, organizações profissionais e contribuir para organizar coletivamente e incorporar à cidadania, milhares de indivíduos marginalizados ou semi-marginalizados, atados que estão, no momento, em toda a América Latina, às formas arcaicas, clientelísticas ou paternalistas de acesso à educação. Incorporá-los à cidadania é criar condições para que possam atuar como atores coletivos em condições de igualdade com outros atores.

Isto coloca para os planejadores a necessidade de fornecer para os novos atores sociais e políticos, dirigentes políticos e agentes educacionais, informações válidas, relevantes e significativas sobre a educação em geral e sobre os diversos níveis, os graus e velocidade em que deve ocorrer a descentralização, suas implicações para a reorganização do Estado e redefinição possível de suas funções. Para utilizar a expressão de Carlos Matus (97), ampliar a *qualidade tecno-política* das decisões sobre políticas públicas na área educacional e fundamentar a eleição de demandas, a escolha de estratégias de ação e de defesa de interesses junto ao Estado por parte dos diversos atores sociais e políticos.

As experiências latino-americanas de planejamento indicam que se o grupo político dirigente assume um projeto político (e um projeto educacional) que objetive a obtenção de *consensos* em torno dessas questões, a atuação dos planejadores se orientará, sempre, pela perspectiva de se buscar “o possível” e nem sempre “o melhor”. O “possível” emergirá das formas concretas, objetivas que os atores sociais e políticos locais utilizarão, em uma gestão descentralizada, para expressar seus pontos de vista, suas percepções e para defender seus interesses junto ao poder político local e aos poderes centrais (Estado ou Governo Federal). Constitui-se, desta forma, em uma estratégia política para lograr legitimidade de um projeto educativo, em conjunturas políticas de transição (16).

---

(16) O “possível”, como estratégia política e não capitulação diante da inércia, como em algumas situações na América Latina em que um partido político, conquistado o poder, através de uma aliança política, procura obter legitimidade de seu projeto educativo junto aos demais atores sociais. São momentos conjunturais que desafiam a habilidade dos planejadores (Schiefelbeim & Macginn “Nueve casos para preparar planificadores de la Educación” (OREALC/UNESCO, 1997).



O consenso, portanto, nem sempre se fará em torno de projetos de transformação da educação e de transformação social; nem sempre significará que as forças sociais e políticas locais “sacrificarão seus interesses em prol de um projeto político-educacional nacional”, cujas diretrizes gerais se expressariam em projetos regionais e locais de educação que contribuam para a “superação de uma separação histórica na América Latina, entre o Estado e a Sociedade, pela criação de um novo padrão de relações Estado/Sociedade, rompendo a tradicional forma de determinação de recursos pelas vias políticas tradicionais onde a ocorrência de conflitos, apenas refletia, em última análise, a centralização de poderes” (Boisier, 87).

Concluímos, admitindo que a discussão sobre as perspectivas do planejamento educacional em um contexto de crise, de redemocratização e de reconstrução/reorganização do Estado, na qual se inserem as reformas educativas desde o fim dos anos 80 e nos 90, e dentro delas, os variados processos de descentralização, dependiam, em primeiro lugar, de *construir uma nova teoria de ação* e, conseqüentemente, uma *nova metodologia de planejamento* que considerassem:

1 – A necessidade de um amplo compromisso político (“concertación”) entre os atores sociais e políticos, mediado pelo Estado, na qual a política da descentralização seja construída não nos limites de uma perspectiva **liberal** em que os atores sociais decisivos são as empresas privadas ou os empresários educativos e a racionalidade predominante é a do Mercado; nem de uma perspectiva exclusivamente **estatal**, em que o ator protagonista é o Estado e a racionalidade predominante é a técnico-política, mas na perspectiva **democrática**, requerendo uma revisão das relações entre o público e o privado, onde todos os atores, sociais são envolvidos no processo político e social de gestão de políticas, a partir das comunidades locais, e a racionalidade seria a que emergisse entre eles e da tomada de decisão, via mecanismos democráticos. O planejamento deveria, portanto, sair de uma perspectiva *técnica e normativa* para uma perspectiva *política e concertada*.

2 - Os aspectos sociais e políticos do planejamento e de seu papel na busca de *legitimidade* para um projeto das dimensões da descentralização e da *governabilidade*, visto que a descentralização integrava um projeto político de construção de um sistema político efetivamente democrático, em correspondência a uma democracia *política e social*, na qual

a gestão descentralizada do sistema educacional, em correspondência àquela visão de democracia, deveria ter como objetivos o alcance da equidade e a qualidade do ensino.

3 - A consciência de que os planejadores, em qualquer instância do Estado e da Sociedade, atuam nos marcos de uma determinada formação econômico-social, determinada pelas condições histórico-estruturais capitalistas, tal como foi construída na América Latina e que, independentemente de seus limites geográficos ou administrativos, a institucionalidade *capitalista* privilegia a atuação dos indivíduos, das empresas e de seus interesses privados e não reconhecem o planejamento estatal capaz de substituí-la com a mesma eficiência, levavam os planejadores a atuar nos limites do *possível* (De Mattos, 90).

4 - A análise dos processos decisórios e de ação social tais como ocorrem na prática concreta das sociedades capitalistas, como ponto de partida para uma discussão das limitações do planejamento normativo, cuja falha foi a de não ter levado em conta as limitações histórico-estruturais de uma sociedade capitalista periférica e dependente nas quais se desenvolviam a ação estatal. A compreensão de “o que vem a ser planejamento”, estaria vinculada à compreensão da dinâmica específica da acumulação e do crescimento capitalista em geral e nos contextos históricos particulares, cujos problemas são próprios de cada realidade nacional.

5 - As estratégias dos planejadores, a partir do contexto de crise e na etapa atual do capitalismo na América Latina, deveria diferenciar-se das anteriores, já que se estava diante do processo de inserção dos Estados Nacionais nas novas condições mundiais do capitalismo (globalização), que exigiam o estabelecimento de *processos planificados de gestão*. Estes, entretanto, não se faziam no vazio, mas no contexto de processos sociais conduzidos pela ideologia dos diversos grupos sociais capazes de dar sustentação a um *projeto político* nascido de uma aliança política entre as diversas forças sociais e o Estado. O projeto político deveria estar sustentado por uma estrutura de poder com *efetiva capacidade de governar*, supondo que o grupo político que controla o poder tenha o consentimento de outros grupos sociais e políticos, o que significa, ter a *direção efetiva* do Estado ou seja, governabilidade e legitimidade (Matus, 87, 93).

6 - O planejamento, nas sociedades capitalistas, não existe no sentido da *supressão* da sociedade, mas da transformação via *reformas*. Os protagonistas principais nesta

sociedade são os agentes econômicos privados com a sua racionalidade. No máximo, o planejamento conseguiria *racionalizar os processos decisórios sobre as políticas públicas* para alcançar os objetivos definidos pelo projeto político do grupo no poder. Trata-se, em última análise, de os planejadores compreenderem concretamente a natureza e o papel do Estado nas sociedades capitalistas periféricas; a ideologia dos grupos sociais; os correspondentes processos sociais subjacentes às decisões dos indivíduos na sociedade; o projeto político do grupo no poder e as relações deste com a burocracia estatal tradicional que deve ser *transformada* para aceitar um processo decisório planejado *de forma descentralizada*.

7 - O Planejamento Educacional, naquele contexto, teria que abandonar o plano de “dever ser” (normativo), para o plano do “fazer”. Este dependeria das inúmeras situações em que se encontra o planejador e das peculiaridades históricas de cada sociedade. A ênfase, portanto, não é no que os planejadores produzem – os planos, projetos, etc. – mas no desafio concreto de que as decisões que se tomam sejam efetivamente implementadas. Logo, passa-se metodologicamente do planejamento normativo para o *planejamento/gestão*, em que a instância de *reflexão* não tem valor em si mesma, a não ser que seja útil para facilitar a gestão ou a *ação concreta frente à realidade* (Aguerrondo, 90)

Tratava-se, portanto, de manter todas as funções clássicas do planejamento, reenquadrando-as em um processo de conhecimento que permitisse ao planejador apropriar-se criticamente da realidade para transformá-la. O trabalho do planejador educacional, dar-se-ia em dois níveis: viabilizar a transformação a *nível macro* dos sistemas educativos e a *nível micro* das comunidades locais. O planejamento educativo deveria *reconhecer e sistematizar a prática social da ação educativa gerada pelos atores sociais* o que implica em abandonar modelos cristalizados. Incorporar-se-ia ao planejamento uma dimensão que *contrapõe permanentemente projeto e realidade*, estabelecendo os limites entre o possível e o impossível. O planejamento deveria ser vivenciado como um processo dialético entre o *poder* e o *saber*, gerando três instâncias: o *saber fazer*, o *querer fazer* e o *poder fazer* (Matus, 87, 93).

O planejamento/gestão, no contexto da descentralização, não significaria, simplesmente “romper a tradicional separação entre os que pensam e os que executam”, ou de “procurar encontrar as melhores e mais eficientes soluções para cada situação definida”,

como a condução de uma escola ou de um sistema educacional regional e local, mas ter como referência *a definição política do sistema educativo como um todo*, ou seja, levar em conta se a mudança político-institucional que se pretende com a descentralização, considerando-se historicamente a construção dos sistemas educacionais na América Latina, integraria um *projeto político* e, mais ainda, um *projeto societal*, no qual a *racionalidade do planejamento* poderia contribuir para a *inclusão* ou para a *exclusão social* (17).

Ainda há muito que se caminhar, no planejamento latino-americano, considerando-se as tendências da década de 80, com relação às formas encontradas pelos governos latino-americanos para superar a crise econômica, a crise do Estado e os esforços para a consolidação da democracia social e política que significa *universalização de direitos sociais e políticos* e portanto, de *legitimidade* do Estado.

Frente às fortes demandas sociais, num quadro de crise mas também de construção de regimes democráticos, as elites dirigentes preferiram a *contenção* dessas demandas, com o argumento de recuperar a estabilidade econômica “sem comprometer a governabilidade” e os planejadores foram mantidos, na feliz expressão de Eli Diniz, em uma situação de “insulamento tecnocrático”, analisando a reforma do Estado na América Latina.

Mas, “governabilidade”, como mostra Carlos Matus, é um dos vértices do “triângulo de governo” juntamente com o “projeto político” e a “capacidade de governo”, cujo instrumento principal é o Planejamento. Se no projeto político, descentralizar significa ampliar as condições de governabilidade, os planejadores estão, novamente, frente a uma opção política que é contribuir para a governabilidade *mas na sua perspectiva progressista*.

Talvez, neste caso, seja oportuno lembrar o desafio proposto aos planejadores cepalinos dos anos 50, em busca de uma alternativa para o desenvolvimento social e econômico latino-americano que foi “dar expressão intelectual não só ao desespero, mas também à esperança” (Seligman, apud Moraes, “Planejamento: Democracia ou Ditadura? Intelectuais e reformas sócio-econômicas no Pós-guerra, 1997).

---

(17) Germán Rama(1984), refletindo sobre os processos de reprodução cultural e o papel do Estado na educação latino-americana, ressaltou a importância de se vincular os projetos educativos e as reformas educativas, enfim, o “Planejamento Educacional”, a um “projeto de sociedade nacional” e, de forma mais ampla a um “projeto societal” ou a uma “imagem de sociedade a ser construída”, na qual, o protagonismo dos atores sociais e das maiorias, possa superar as tradicionais estratificações de classe, raça e cultura que têm caracterizado as políticas de Estado na América Latina. Acima de tudo, um projeto desta natureza fundamentar-se-ia na *solidariedade social* e na *legitimidade*, tornando efetivamente *democráticas* a educação e a cultura.

## Referências Bibliográficas

ACTAS del “SEMINARIO INTERNACIONAL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA” (Bogotá, Colômbia), PREAL - Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e o Caribe (Inter-american Dialogue, N.Y.) e CINDE (Santiago, Chile), documento preparado por Ana Maria De Andraca, julho/1997.

AGUERRONDO, Inês. “Desafíos para los Planificadores de la región”, in “Los Desafíos de la Descentralización, la calidad y el financiamiento de la Educación”, OREALC/REPLAD (Santiago, Chile), maio/1994.

ALTMAN, Werner. “O Município como base de uma Nova Federação”, in revista “São Paulo em Perspectiva” (Fundação SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados, Governo de São Paulo), V.3 (1,2), série “Reformas”, janeiro/junho, 1989.

APPLE, M. “Modelo Sistêmico de Administração e a Ideologia do Controle”, in “Ideologia e Currículo”, Editora Brasiliense, São Paulo, setembro/1991.

ASSAD, C.M. & ZICCARDI, A . “La Descentralización de las Políticas Publicas en México”, in Seminário Internacional “Descentralización del Estado, Requerimientos y Políticas en la Crisis”, Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) e Fundacion Friedrich Ebert (Buenos Aires), novembro/1988.

ASSMANN, Hugo. “As Falácias Religiosas do Mercado”, in Revista Eclesiástica Brasileira (São Paulo), volume 51, fascículo 203, setembro/1991.

AFONSO, R. “A Ruptura do Padrão de Financiamento do Setor Público e a Crise do Planejamento no Brasil nos anos 80”. in revista “Planejamento e Políticas Públicas”(FUNDAP), No.4, dezembro/1990, São Paulo.

AGUILLAR, L. E. “Estado Desertor: Brasil – Argentina nos anos de 1982-1992”, tese de doutorado, Faculdade de Educação, UNICAMP (Campinas, São Paulo), 1994.

ALBUQUERQUE, R.C. & KNOOP, J. “As Políticas Sociais no Brasil: desafios”, in Seminário Especial sobre Descentralização e Financiamento de Políticas Sociais, ILDES-Instituto Latino-americano de Desenvolvimento Social e INAE-Instituto Nacional de Altos Estudos (Rio de Janeiro), 1995.

AMAE-Educando (Revista do Instituto de Educação de Minas Gerais), “ A Municipalização em debate: a saída comunitária”, número temático, No. 203, maio/1989.

ANDRADE, Luís A. G.; REZENDE, Ana M.; GUSTIN, Miracy B. “A Modernização da Universidade no Brasil: análise do Programa MEC/BID II”, in revista “Ciências Sociais, Hoje”(ANPOCS - Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais), Editora Cortez, São Paulo, 1986.

ANDERSON, P. “Balanço do Neoliberalismo” in “Pós-neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático”(Emir Sader & Pablo Gentili, orgs.), Editora Paz e Terra, 1995.

AVELLAR, Lúcia M. “Política Educacional, Estado e Clientelismo Político no Brasil”, texto de estudos, Faculdade de Educação (UNICAMP, Campinas, SP), 1996, mimeo.

BAÍIA HORTA, J.S. “Liberalismo, Tecnocracia e Planejamento Educacional no Brasil”, Série “Memórias da Educação”, Editora Autores Associados/ Cortez (São Paulo), 1982.

BALL, S. J. “Mercados Educacionais, Escolha e Classe Social”, in “Pedagogia da Exclusão: crítica ao neoliberalismo em Educação (Pablo Gentili, org.), Editora Vozes (Rio de Janeiro), 1995.

BARROS SILVA, P.L. “Descentralização de Políticas Sociais: marco teórico e experiências internacionais e brasileira”, in “Políticas Sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade” (João Paulo R.Veloso; R.C. de Albuquerque e Joachin Knoop, coord.), INAE/ILDES, 1995.

BERTUSSI, Guadalupe T. “Investigación y Racionalidad de las políticas públicas en educación en el proceso de federalización de la Educación Básica Mexicana”, in revista “Proposições” (Faculdade de Educação, UNICAMP), Número 3 (V.6), novembro/1995.

BOISIER, Sérgio. “Los Procesos de Descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina”, in Revista da CEPAL (Santiago, Chile), No.31, agosto/1987.

BOON, Alberto M. “Políticas y Reformas Educativas en Colombia, 1950-1984”, in “Políticas Educativas na América Latina”, Cadernos CEDES (Campinas, SP), No.34, Editora CEDES/Papirus, 1994.

BORDENAVE, J.E.D. "O que é participação", coleção "Primeiros Passos", Editora Brasiliense (São Paulo), 1985.

BORÓN, André. "A Sociedade depois do dilúvio neoliberal", in "Pós-liberalismo, as políticas sociais e o Estado Democrático" (Sader, Emir & Gentili, Pablo, orgs.), Editora Paz e Terra (Rio de Janeiro), 1996.

BORJA, J. (org.). "Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local", Editorial FLACSO - Faculdade Latinoamericana de Ciências Sociais (Santiago, Chile), 1987.

\_\_\_\_\_. "La Participación Ciudadana", in "Manual de Gestión Municipal Democrática" (Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid/ Barcelona, Espanha), 1987.

BORSOTTI, Carlos A. & BRASLASKY, C. "Hacia una Teoría del Fracaso Escolar en Familias de Estratos Populares", in "Educação na América Latina: os modelos teóricos e a realidade social", Coleção Educação Contemporânea, Editora Cortez/Autores Associados, São Paulo, 1985.

BRASLAVSKY, C. "Rol mediador del Planificador de la Educación en un Contexto Democrático", in "Diseño de Programa de Formación de Formadores en Planeamiento y Administración de la Educación", UNESCO/OREALC (Santiago, Chile), julho/1988.

\_\_\_\_\_. "Problemas de la Educación y Necesidad de la Comparación en América Latina Hoy", in "América Latina: semelhanças e diferenças", Caderno CEDES, No. 31, Editora Papirus (Campinas, São Paulo), 1993

BRESSER, L.C. "A Reforma do Estado: ensaio sobre a crise brasileira", Editora Nobel, 1993.

BOOM, Alberto M. "Políticas y Reformas Educativas en Colombia", in "Políticas Educacionais na América Latina", Cadernos CEDES (UNICAMP, Campinas), publicação CEDES/Editora Papirus, No. 34, 1994.

BROMLEY, R. e BUSTELO, E. (orgs.) "Política x Técnica no Planejamento: perspectivas críticas", Editora Brasiliense/UNICEF (Brasília), 1982.

BUSTELO, E. "Hood Robin: Ajuste e Equidade na América Latina", in revista "Planejamento e Políticas Públicas" (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA/Rio de Janeiro), No.11, junho/dezembro, 1994.

CABALLERO, Piedad. “Evolución de la Gestión Educativa en Colômbia: antes y después de la reforma”, in Seminário “Reformas de la gestión de Los Sistemas Educativos en la Década de los Noventa” (OREALC/UNESCO, Santiago, Chile), novembro/1997.

CALAZANS, M.J.C. “Planejamento da Educação no Brasil: novas estratégias em busca de novas soluções”, in “Planejamento e Educação no Brasil”, Coleção “Questões de nossa Época”, V.21, Editora Cortez,(São Paulo), 1990.

\_\_\_\_\_. “Formação do Planejador: educação articulando prática-teoria”, texto apresentado na Reunião Técnica da OREALC/UNESCO, sobre Formação de Formadores em Planejamento e Administração da Educação, UNICAMP, novembro/87, mimeo.

CAMPOS, Anna M. “*Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?”, in Revista de Administração Pública (Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro), V.24 (2), fevereiro/abril, 1990.

CARDOSO, F. H. “Os desafios da crise econômica para a Educação”, in “Educação, Crise e Mudança”(Verhine, R.E., org.), Editora Pioneira, São Paulo, 1989.

\_\_\_\_\_. “Autoritarismo e Democratização”, Coleção Estudos Brasileiros, Editora Paz e Terra (Rio de Janeiro), 1975.

CARDOSO, F. H. & FALETTTO, E. “Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica”, Editora Zahar, Rio de Janeiro, 1977.

CARNOY, M. & LEVIN, H.M. “Escola e Trabalho no Estado Capitalista”, Cortez Editora (São Paulo), 1987.

CARVALHO, H. M. “Introdução à Teoria do Planejamento”, Editora Brasiliense, 1986,

\_\_\_\_\_. “Planejamento e Estado nas Sociedades Capitalistas”, in revista “Encontros com a Civilização Brasileira”, Editora Civilização Brasileira (Rio de Janeiro), No. 9, março/1979

CASASSUS, J. “Panorama de la Planificación y Gestión Educativas”, in “Los Desafíos de la Descentralización, la calidad y el financiamiento de la Educación”, boletim da VI Reunião Técnica da REPLAD (OREALC/UNESCO), Campinas, São Paulo, maio/1994.

\_\_\_\_\_. “La Centralización y la Descentralización de la Educación”, in “Los Desafios...” (citado), boletim da IV Reunião Técnica da REPLAD (OREALC/UNESCO), Campinas, maio/94



\_\_\_\_\_. "Marcos conceptuales para el Analisis de los Cambios en la Gestion de Los Sistemas Educativos", in Seminario Internacional " Reformas de La Gestión de Los Sistemas Educativos en la Década de los Noventa", OREALC/UNESCO, novembro/97.

\_\_\_\_\_. " Tarefas da Educação", Editora Autores Associados (Campinas-SP), 1995.

\_\_\_\_\_. "Debe el Estado aun cuidar de la Educación?", in revista Educação Brasileira (Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras-CRUB), V.15(30), janeiro/julho/93.

\_\_\_\_\_. "Descentralización a la Escuela y Calidad de la Educación: Mitos o Realidades?", texto apresentado no seminário "Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento", FUNDAP (Governo de São Paulo), 1998.

\_\_\_\_\_. "Crisis y democracia: determinantes de la gestión educativa en América Latina en los 90", trabalho apresentado no Congresso Internacional "Planejamento e Gestão do Desenvolvimento da Educação" (México), 1990.

CASANOVA, Ramón. "Situación de los sistemas nacionales de planificación y de la investigación educativa", in "Los Desafíos de la Descentralización, la calidad y el financiamiento de la Educación", OREALC/REPLAD (Santiago, Chile), maio/1994.

CASTRO, Cláudio M. " Investimento em Educação no Brasil: um estudo sócio-econômico de duas comunidades industriais" , IPEA (Rio de Janeiro), Série "Monografias", N.12, 1973.

CATTANI, Alfredo M. & GUTIERREZ, Gustavo L. "Estado e Ensino Superior na República Argentina: algumas tendências atuais", comunicação apresentada ao II Congresso Ibero-americano de História da Educação Latino-americana", Campinas (UNICAMP), setembro/1994.

CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), "La equidad en el panorama social de América Latina durante los años 80", Santiago do Chile, 1991.

\_\_\_\_\_. "Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe, 1950 – 1984", División de Desarrollo Social (Santiago, Chile), 1985,

\_\_\_\_\_. "Transformación estructural, movilidad ocupacional y crisis social en América Latina, 1960 – 1983", División de Desarrollo Social (Santiago, Chile), 1986.

\_\_\_\_\_. "Transformación productiva com equidad" (Santiago, Chile), 1990.

\_\_\_\_\_. "Transformación Productiva com equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa" (Santiago, Chile), 1990.

CEPAL/UNESCO/PNDU, "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe: Síntesis General", Informes Finales, OREALC/UNESCO, (Santiago, Chile), 1980.

CEPAL/UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), “Panorama Social de América Latina y el Caribe”, Divisão de Desenvolvimento Social, Santiago do Chile, edição 1996.

CEPAL/OREALC. “Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva com equidad” (Santiago, Chile), 1992.

CERVWHIK, L. “O Planejamento Educacional nos Países em Desenvolvimento”, Edições Bloch (Rio de Janeiro), Série Educação, 1967.

CIDE (Centro de Informações para o Desenvolvimento da Educação), “Escuela, Calidad y Igualdad”, J.E.Garcia-Huidobro (editor), Santiago, 1989.

CINTERPLAN (Centro Interamericano de Estudios e Investigaciones para el Planeamiento de la Educación), “Estado del Planeamiento Educativo en América Latina y el Caribe”, Volume 1 a 5, março/1988.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DE MINAS GERAIS (FIEMG), “Seminário Internacional de Privatização e Desestatização” (Belo Horizonte, Minas Gerais), abril/1989.

COMPARATO, F. K. “Planejar o Desenvolvimento: a perspectiva institucional”, in “O Desenvolvimento Ameaçado: perspectivas e soluções”, série “Debates” Editora da UNESP (São Paulo), 1989.

CORAGGIO, J. L. “Poder Local y Poder Popular”, in “Cuadernos del CLAEH” (Montevideo), ano 13, No.45-46, agosto de 1988.

\_\_\_\_\_. “Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problema de concepção?”, in “O Banco Mundial e as Políticas Educacionais”, Editora Cortez / Pontifícia Universidade Católica (São Paulo), 1996.

CORNELY, S. “Subsídios sobre Planejamento Participativo”, in Revista Brasileira de Planejamento (Instituto Brasileiro de Planejamento, Porto Alegre), 2(7) abril, 1978.

COSTA, Márcio. “Crise do Estado e crise da educação: influência neoliberal e reforma educacional”, in revista CEDES (Centro de Estudos Educação e Sociedade, Campinas, SP), No.49, dezembro/94.

COSTA, Luiz R. F. “Estratégias de Planejamento”, in “Simpósio sobre Estratégias de Planejamento”, revista “Ciência e Cultura” (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, No. 8 (V. 38), agosto/1986.

COSTA, F.L. & CAVALCANTI, B.S. “Mudança Organizacional no Setor Público”, in Revista de Administração Pública (Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro), V.25, novembro 90/janeiro/91.

CITTADINO, Gisele. “Ressocialização da Política e Repolitização do Social: algumas considerações sobre o Brasil”, in “Ciências Sociais, Hoje” (ANPOCS - Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais) Editora Vértice (São Paulo), 1987.

COX, Cristián D. “Autoritarismo, Mercados y Conocimiento: evolución de las políticas de educación superior en Chile en los 80”, in Revista CEDES (Centro de Estudos de Educação e Sociedade, Campinas, SP), Cortez Editores (São Paulo), No.32, abril/1989.

\_\_\_\_\_. “La reforma de la Educación Chilena: contexto, contenidos, implementación”, in PREAL-Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina, Inter-american Dialogue – CINDE (Santiago, Chile), No.8, novembro/97.

COVRE, Maria L. “A Fala dos Homens: análise do pensamento tecnocrático (1964-1981)”, Editora Brasiliense (São Paulo), 1983.

CUNHA, L. A . R. “Estado, Democracia e Escola”, Editora Cortez (São Paulo), 1987.

DA COSTA, J.M.N. “Processos espaciais de acumulação de capital no capitalismo tardio”, in Revista Pensamento Iberoamericano (Madrid, Espanha), No. 10, julho/dezembro/1986.

D’ACUÑA, Eduardo G. “Nuevas orientaciones para la Planificación: un balance interpretativo”, in Revista da CEPAL (Santiago, Chile), No. 31, abril/1987

DAHRENDORF, Ralf. “Ensaio de Teoria da Sociedade”, Editora Zahar/EDUSP (Rio de Janeiro). 1974.

DALE, Roger. “O Marketing do Mercado Educacional e a Polarização da Educação”, in “Pedagogia da Exclusão: crítica ao neoliberalismo em Educação” (Pablo Gentili, organizador), Editora Vozes (Petrópolis, Rio de Janeiro), 1995.

DEMO, Pedro. "Participação e Planejamento – Arranjo Preliminar", in Revista de Administração Pública (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo), No. 3 (V.25), julho/setembro, 1991.

\_\_\_\_\_. "Educação e Qualidade", Editora Papirus (Campinas, São Paulo), 1995.

\_\_\_\_\_. "Pobreza Política", Editora Cortez/Autores Associados (São Paulo), 1988.

DELANNOY, F. "Gestión Educativa: temas en debate", trabalho apresentado no Seminário Internacional "Reformas de La Gestión de los Sistemas Educativos en la Década de los Noventa", (Santiago, Chile), OREALC/UNESCO, novembro/1997.

DEMANGE, Nilson. "Modernidade e Educação na América Latina", in Revista "Proposições" (Faculdade de Educação, UNICAMP), Número 6, dezembro/1991.

\_\_\_\_\_. "Transferência Cultural e Educação num contexto de Globalização", in Revista "Proposições" (Faculdade de Educação, UNICAMP), No. 5, novembro/1994

DINIZ, Eli. "Crise, Reforma do Estado e Governabilidade – Brasil, 1985-1995", Editora da Fundação Getúlio Vargas (Rio de Janeiro), 1996.

\_\_\_\_\_. "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90", in "Reforma do Estado e Democracia no Brasil"(Diniz, Eli & Azevedo, Sérgio, orgs.), Editora da Universidade de Brasília/ENAP, 1995.

DONGHI, Halperin. "História da América Latina", Editora paz e Terra (Rio de Janeiro), 1975.

DOWBOR, Ladislau. "Governabilidade e Descentralização", in Revista do Serviço Público (São Paulo), V.118, janeiro/julho, 1994.

DRAIBE, Sônia M. "O Welfare State no Brasil: características e perspectivas", Núcleo de Pesquisas de Políticas Públicas (NEPP), Universidade de Campinas, 1989, mimeo.

\_\_\_\_\_. "Por uma nova política social: questões de prioridades, gestão e administração de programas sociais básicos", in revista "São Paulo em Perspectiva" (Fundação SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados, Governo de São Paulo), série "Reformas", V.3 (1/2), janeiro/junho, 1989.

\_\_\_\_\_.(coord.) "Transição Democrática, Política Social e Administração Pública: uma análise política", pesquisa coletiva, Núcleo de Pesquisas de Políticas Públicas (NEPP-Universidade de Campinas, São Paulo), 1989.

\_\_\_\_\_. “Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional”, in Revista de Ciências Sociais (Universidade de São Paulo), 6(3), fevereiro/88.

DROR, Yehezkel. “Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la Planificación”, in Revista da CEPAL (Santiago, Chile), No. 31, 1987.

ECIEL (Programa de Estudos Conjuntos sobre Integración Econômica Latino-americana), “Determinantes de la Educación en América Latina: acceso, desempeño y calidad”, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1984.

ENGUITA, M. “La Economía y el discurso sobre la Educación”, in revista “Educação & Sociedade (Centro Educação e Sociedade, Universidade de Campinas), No. 34, dezembro/1989.

FAJNZYBER, F. “La estratégia de educación y conocimiento en la transformación productiva com equidad”, in “Industrialización y Desarrollo Tecnológico”, Informe 12, CEPAL (Divisão de Desenvolvimento Social), 1990.

FALEIROS, V. P. “O que é Política Social”, Editora Brasiliense (São Paulo), 1986.

FARAH, M. F. S. “Reconstruindo o Estado: gestão do setor público e reforma da Educação”, in revista “Planejamento e Políticas Públicas” (IPEA/RJ), No.11, junho/dezembro,1994.

\_\_\_\_\_. “Governo local e novas formas de provisão e gestão dos serviços públicos no Brasil”, in “Cadernos Gestão Pública e Cidadania” (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo), No.4, 1997.

FERRETTI, C.J., ZIBAS, D.M.L., MADEIRA, F.R. e FRANCO, M.L. (orgs). “ Novas Tecnologias, Trabalho e Educação: um debate multidisciplinar”, Editora Vozes (Rio de Janeiro), 1994

FIORI, R. “Condenados da Terra”, in suplemento “Mais” (Folha de São Paulo), 21/4/1996.

\_\_\_\_\_. “Existe um Estado Pós-fordista? Reforma e funções do Estado Brasileiro no Novo Paradigma”, série Policy Paper, Instituto Latino-americano de Desenvolvimento Econômico e Social (ILDES), São Paulo), No.20, dezembro/1993.

FOLHA DE SÃO PAULO – “Brasil, 1995”, Série Documentos “A Reforma do Estado”, maio/dezembro, 1994.

FONSECA, M. “O Banco Mundial e a Educação: reflexões sobre o Caso Brasileiro”, in “Pedagogia da Exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação”, Editora Vozes (Petrópolis, RJ), 1995.

FURTADO, Celso. “Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina”, Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1968.

\_\_\_\_\_. “O Brasil Pós – ‘Milagre’”, Editora Paz e Terra (Rio de Janeiro), 1981.

\_\_\_\_\_. “A Fantasia Organizada” in “Obra Autobiográfica”, V. 1., Editora Paz e Terra (Rio de Janeiro), 1997.

FURTER, P. “Os Sistemas de Formação em seus Contextos: introdução a um método de Educação Comparada”, Série “Educação”, Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1982.

FRIEDMAN, J. “Planning in the Public Domain: from Knowledge to Action”, Princeton University Press, New Jersey, USA, 1987.

GARCIA, P.B. “Educação: Modernização ou Dependência?”, Livraria Francisco Alves Editora, Rio de Janeiro, 1977.

GARCIA, Walter. “Educación en los años 90: ajustes o desajustes?”, texto apresentado no Congresso Internacional de Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento da Educação (México), UNESCO, 1990.

\_\_\_\_\_. “Por el camino hacia una nueva gestión educativa”, in “Para La Crisis actual, que gestión educativa?”, mesa-redonda, PROMEDLAC III, OREALC/UNESCO (Santiago, Chile) maio/1989.

\_\_\_\_\_. “Planejamento e Educação no Brasil: a busca de novos caminhos”, in “Planejamento e Educação no Brasil”, citado, Cortez Editores(São Paulo), 1990.

\_\_\_\_\_(org.) “Un nuevo perfil de la Planificación Educativa para una Epoca de Crisis”, in “Diseño de Programa de Formación de Formadores en Planeamiento y Administración de la Educación”, OREALC/UNESCO (Santiago, Chile), julho/1988.

GALBRAITH, J.K. “O Novo Estado Industrial”, in coleção “Os Economistas”, Editora Abril (São Paulo), 1982.

\_\_\_\_\_. “A Economia e o Objetivo Público”, Martins Editora (São Paulo), 1975.

GENTILI, Pablo (org.). “Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação”, Editora Vozes (Rio de Janeiro), 1995.

GENTILINI, João A. . “Modernização do Estado e Racionalização Administrativa do Sistema Público Estadual de Ensino de Minas Gerais – período 1987/89”, dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de Campinas (São Paulo), Departamento de Administração e Supervisão Educacional, junho/1993.

GERMANO, J.W. “Estado Militar e Educação no Brasil: 1964-1985”, Editora Cortez (São Paulo), 1994.

GUIMARÃES, Roberto P. “A busca de igualdade: restrições institucionais e políticas para o desenvolvimento social na América Latina”, in Revista de Administração Pública (Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro), V.24 (3), maio/julho, 1990.

GIORDANI, Jorge. “La Planificación como Proceso Social”, Vadell Hermanos Editores (Valencia, Venezuela), 1980.

GONDIM, Linda M.P. “A Prática de Planejamento dentro das Burocracias Públicas: um novo enfoque dos papéis desempenhados pelos planejadores”, in Revista de Administração Pública (Fundação Getúlio Vargas), No.2 (V.25), Rio de Janeiro, abril/junho, 1991.

GÓMEZ, A. S. ; CABRERA, V.R. e WALDERRAMA, W.B. “La práctica de planificación educativa en el contexto del proceso de descentralización en Colombia”, in Seminário sobre Descentralização e Planejamento Educacional em Países da América Latina, Rio de Janeiro, IIPE/UFRJ, outubro de 1993.

GÓMEZ, Alfredo S. “Hacia la Autonomia Escolar”, in Seminário Internacional “Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento”, FUNDAP (Fundação do Desenvolvimento Administrativo, Governo de São Paulo), texto preliminar, junho/1998.

GONZÁLEZ, Silvia. N. S. “La práctica de planificación educativa en el contexto del proceso de descentralización en Argentina”, in Seminário sobre Descentralização e Planejamento..., IIPE/UFRJ, outubro de 1993.

\_\_\_\_\_. “Políticas Estatales e Programas de Descentralización y Regionalización Educativa: um estudio de casos en tres provincias argentinas”, documento preparado para a Reunião Interagencial sobre Descentralização e Desconcentração dos Serviços Sociais, Brasília, (Brasil), outubro, 1989.

\_\_\_\_\_. “La Descentralización educativa y el orden político: países unitários y federales”, in boletim do Proyecto Principal de Educación (OREALC/UNESCO), No. 33, abril/1994.

GOULDNER, Alvin. “La Crisis de la Sociologia Occidental”, Editora Amorrortu (Buenos Aires, Argentina), 1973.

GURRIERI, Adolfo. “ Vigencia del Estado Planificador in la crisis actual”, in Revista da CEPAL (Santiago, Chile), No.31, abril/1987.

GUSSO, Divonzir A . “Eficiencia y calidad en la oferta educativa. Estudio de Caso en Brasil”, in “Innovaciones en la Gestion Educativa: experiencias en Brasil, Chile y Venezuela”, UNESCO/OREALC (Santiago, Chile), 1995.

HADDAD, P.R. “Participação, Justiça Social e Planejamento”, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1980.

HABERMAS, J. “Técnica e Ciência Enquanto Ideologia”, in coleção “Os Pensadores”, Editora Abril, São Paulo, 1983.

HANOON, John W. & BRUMBEEK, Cole S. “Educação e Desenvolvimento”, Editora IBRASA (São Paulo), 1969.

HANSON, Mark. “ La Descentralización Educacional: problemas y desafios”, in “Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe” (PREAL), Inter-american Dialogue e CINDE-Centro de Informações para o Desenvolvimento da Educação (OREALC-Santiago,Chile), novembro/97.

HEIBRONNER, R. “ A História do Pensamento Econômico”, Editora Nova Cultural (São Paulo), 1996.

HERRERA, M. & DÍAZ, Jesús. “Gestión y uso de recursos de la Red Escolar Fe y Alegría”, in “Innovaciones en la Gestión Educativa: experiencias en Brasil, Chile y Venezuela”, UNESCO/OREALC (Santiago, Chile), 1995.



IANNI, Octávio. “Estado e Planejamento Econômico no Brasil”, Editora Civilização Brasileira (Rio de Janeiro), 1971.

\_\_\_\_\_. “Sociologia da Sociologia Latino-americana”, Editora Civilização Brasileira (Rio de Janeiro), 1978.

\_\_\_\_\_. “O labirinto latino-americano”, Editora Vozes (Rio de Janeiro), 1993.

\_\_\_\_\_. “A Sociedade Global”, Editora Civilização Brasileira (Rio de Janeiro), 1992.

INFORME BRUNNER (Comitê Técnico para a Modernização da Educação Chilena), in “Los Desafíos de la Educación Chilena frente al Siglo XXI”, Editora Universitária, Santiago, 1995.

INSTITUTO DE DOCUMENTAÇÃO/FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (ID/FGV) “Planejamento da Educação: um levantamento de problemas e perspectivas”, in “Conferências da Unesco”, Editora da Fundação Getúlio Vargas (Rio de Janeiro), 1981.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS (IPEA). “Eficiência e Eficácia em Políticas Sociais” documento No.4, maio/1991.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE PLANEJAMENTO EDUCACIONAL (IIEP), “Educación y Transición Democrática: propuestas de Políticas Educativas”, UNESCO/OREALC (Santiago, Chile), 1995.

INSTITUTO HERBERT LEVY/FUNDAÇÃO BRADESCO, “Educação Fundamental e Competitividade Empresarial: uma proposta para a ação do Governo”, documento-síntese, 1993, mimeo.

JACOBI, P. “Movimentos Sociais e Políticas Públicas”, Editora Cortez/Autores Associados (São Paulo), 1989.

\_\_\_\_\_. “Prefeituras democráticas, movimentos populares e poder local”, in revista “Espaço e Debates”, Editora Cortez (São Paulo), No. 9, 1983.

\_\_\_\_\_. “Descentralização Municipal e Participação dos Cidadãos: apontamentos para um debate”, in “Cultura e Modernidade”, revista “Lua Nova” (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, São Paulo), No. 20, maio/1990.

KLISKBERG, B. “Rediseñando el Estado en América Latina: alguns temas estratégicos”, in Boletín del Proyecto Principal de Educación (OREALC/UNESCO), No.33, 1994.

\_\_\_\_\_. “Nuevas fronteras tecnologicas en materia de gerencia en América Latina”, in Revista da CEPAL (Santiago, Chile), No.31, abril de 1987.

KUENZER, A.; CALAZANS, M. e GARCIA, W. “Planejamento e Educação no Brasil”, Série “Questões de nossa Época”, Cortez Editora (São Paulo), 1990.

KRAWCZYK, N. “Educación e Sociedad en Argentina”, in revista “Pro-posições”(FE-UNICAMP, Campinas/SP), No.6, dezembro/91.

KURZ, R. “O colapso da Modernização: da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial”, Editora Paz e Terra (Rio de Janeiro), 1992.

\_\_\_\_\_. “A Estupidez dos Vencedores”, in suplemento “Mais”(Folha de São Paulo), 3/dezembro/95.

\_\_\_\_\_. “Para além do Estado e do Mercado”, in suplemento “Mais” (Folha de São Paulo), 31/dezembro/96.

LAURELL, Asa. (org.). “Políticas Sociais no Neoliberalismo”, Editora Cortez/CEDEC (São Paulo), 1995.

LAGOS, Ricardo. “Efectos del Proceso de Ajuste Económico sobre la Educación en América Latina”, in “Diseño de Programa de Formación de Formadores en Planeamiento y Administración de la Educación”, Proyecto Principal de Educación para America Latina y el Caribe, UNESCO/OREAC, julho/1988.

LAMARRA, N. e AGUERRONDO, I. “Os Planos de Educação na América Latina”, in “Desenvolvimento e Educação na América Latina”, Coleção Polêmicas de Nosso Tempo, No.6, Editora Autores Associados/ Cortez Editora, 1986.

\_\_\_\_\_. “Réflexions sur la planification de l’éducation en Amérique latine”, in revista “Perspectives” (Instituto Internacional de Planejamento da Educação, UNESCO, Paris), V.8(3), 1978.

LAFER, C. “Estado e Sociedade no Brasil: problemas de Planejamento”, in revista “Argumento”, No.2, Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, novembro/1973.

LAUGLO, Jon. “Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a Educação”, in “Globalização e Políticas Educacionais na América Latina” (Zibas, Dagmar M.L.; Franco, Maria Laura P. B. e Warde, M. J., organizadores) número temático especial do

“Cadernos de Pesquisa”, Fundação Carlos Chagas (São Paulo), No. 100, Editora Cortez, março/1997.

LATAPI, Pablo. “La Educación latinoamericana en la transición al siglo XXI”, documento preparado para a reunião da Comissão Delors e o Grupo de Trabalho sobre Educação (OREALC/UNESCO), setembro/1994.

LEAL, A . I. & CASTRO, W. “El proyecto educacional autoritario del regimen militar chileno”, in revista Pro-posições (FE-UNICAMP), No.6, dezembro/91.

LEBRUN, G. “O que é Poder”, coleção Primeiros Passos, Editora Brasiliense (São Paulo), 1981.

LEVER, Lorenza V. “La Descentralización y Calidad de la Educación en Mexico”, trabalho apresentado no Seminário “Descentralización de la Educación: nuevas formas de coordinación y financiamiento” (FUNDAP, Governo de São Paulo), junho/1998.

LIMA, Lauro de O. “O Impasse na Educação”, Editora Vozes (Rio de Janeiro), 1969.

\_\_\_\_\_. “Estórias da Educação no Brasil de Pombal a Passarinho”,

LOURIÉ, Sylvain. “La Planificación Educativa en el contexto financiero actual”, in “Para La Crisis actual, que gestión educativa?”, mesa-redonda, PROMEDLAC III, UNESCO/OREALC (Santiago, Chile), maio/1990.

LUCE, Maria B. M. “Sobre a Educação no debate da integração latino-americana: alguns pontos para reflexão”, in “América Latina: semelhanças e diferenças”, Cadernos CEDES, No.31, Editora Papirus (Campinas, São Paulo), 1993.

MANNHEIM, Karl. “Liberdade, Poder e Planificação Democrática”, Editora Mestre Jou (São Paulo), 1972.

MARSHALL, T. H., “Cidadania, Classe Social e Status”, Zahar Editores (Rio de Janeiro), 1967.

MARTINS, Carlos E. “Governabilidade e Controles”, in Revista de Administração Pública (FGV-Rio de Janeiro), V.22, já/mar/1989.

MARTINS, Luciano. 'Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64', Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1985.

MARX, Karl. "Manuscritos Econômico-Filosóficos", coleção "Os Pensadores", Editora Abril Cultural (São Paulo), 1983.

MATTOS, Carlos A. de D. "Desenvolvimientos recientes sobre el concepto y la práctica de la Planificación en América Latina", texto apresentado no Congresso Internacional de Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento da Educação (México), março/1990.

\_\_\_\_\_. "Planes versus Planificación en la experiencia latinoamericana", in Revista da CEPAL, No.32, agosto/1979.

\_\_\_\_\_. "La Descentralización: una nueva panacea para impulsar el desarrollo local", in revista "Socialismo y Participación", No. 46, 1988.

\_\_\_\_\_. "Modelos de crecimiento endogeno y divergencia regional: nuevos caminos para la gestion regional?", in IX Seminário Regional de Políticas y Gestion Educativas (Santiago, Chile), OREALC/UNESCO, 1997.

MATUS, Carlos. "Planificación y Gobierno", in Revista da CEPAL (Santiago, Chile), No.31, abril/1987.

\_\_\_\_\_. "Política, Planejamento e Governo", Editora do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA, Rio de Janeiro), 1997.

\_\_\_\_\_. "Sete teses sobre o Governo", Faculdade de Educação (UNICAMP, São Paulo), 1997, mimeo.

MEDEIROS, A. C. "Os impactos sociais da crise econômica, políticas sociais e transição democrática", in Revista de Administração Pública (Fundação Getúlio Vargas-Rio de Janeiro), V.23 (3), maio/julho/1989.

MEDEIROS, A. C. & BRANDIÃO, H. J. "Em busca de novos paradigmas para a análise de políticas públicas", in Revista de Administração Pública (Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro), V.24 (3), maio/julho, 1990.

MÉDICI, A.C. "Saúde e Crise na América Latina (Impactos Sociais das Políticas de Ajuste)", in Revista de Administração Pública (FGV-Rio de Janeiro), V.23(3), maio/julho/1989.

\_\_\_\_\_. "Saúde: modelos de gestão descentralizada – alternativas para o Brasil", in "Políticas Sociais no Brasil: descentralização, eficiência e equidade" (Velloso, J.P.; Albuquerque, R.C.; e Knoop, J., coords.), Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE) e Instituto Latino-americano de Desenvolvimento Econômico e Social (ILDES), 1995.

MELO, Maria A . C. “Incrementalismo articulado – uma estratégia de Planejamento”, dissertação de pós-doutorado apresentada à Universidade de Pensilvânia (Estados Unidos), publicada pela Escola de Engenharia da Universidade de São Carlos (São Paulo), 1977.

MELLO, Guiomar N. “Cidadania e Competitividade: desafios educacionais para o Terceiro Milênio”, Cortez Editores (São Paulo), 1993.

\_\_\_\_\_. “Políticas Públicas de Educação”, in Revista do Instituto de Estudos Avançados (Universidade de São Paulo), 13 (6), 1991.

MERHY, E. “La Planificación como Tecnología de Gestión: tendencias y debates sobre planificación en salud en Brasil”, in série “Debates” (Universidade de Buenos Aires), 1995.

MESSINA, G.; WEINBERG, P.D.; IRIGOIN, M.I. “La Educacion Tecnica y la Formacion Professional”, OREALC/UNESCO (Santiago, Chile), 1996.

MESSINA, G., & WEINBERG, P. “Reflexiones para una conversación en torno a Educación y Trabajo”. OREALC/UNESCO (Santiago, Chile), 1996.

MIRANDA NETO, M.J. “A Crise do Planejamento”, Editora Nórdica (Rio de Janeiro), 1981.

MORALES, Argemiro L. & OLARTE, Jairo G. “La organización educativa nacional y regional: el caso de Colombia”, Ministério da Educação/Oficina de Planejamento (Bogotá, Colômbia), 1990, texto preliminar, mimeo.

MORAES, R. C. C. “Planejamento: Democracia ou Ditadura? Intelectuais e Reformas Sócio-econômicas no Pós-guerra”, tese de doutoramento apresentada ao Departamento de Filosofia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (USP, São Paulo), 1997.

MOTTA. Fernando C.P. “Organização e Poder: Empresa, Estado e Escola”, Editora Atlas (São Paulo), 1986.

NIEVES, T.S. “Imágenes de la modernización educativa en diversos actores sociales e políticos en Mexico”, in “Políticas Educacionais na América Latina”, Caderno CEDES (Campinas,SP), No.34, Editora Papirus, 1994.

NOGUEIRA, Roberto R. “ La Transformación del modelo de organización y gestión educativa: el aprendizaje acumulado” , in “Innovaciones en la gestion educativa”, OREALC/UNESCO (Santiago-Chile), 1995.

OFFE, C. “Sistema Ocupacional, Sistema Educacional e Política de Educação: contribuição à determinação das funções sociais do Sistema Educacional”, in revista do CEDES - Centro Educação e Sociedade (Campinas, SP), Editora Vértice, 1990.

\_\_\_\_\_. “Capitalismo Desorganizado”, Editora Brasiliense (Rio de Janeiro), 1985.

\_\_\_\_\_. “Problemas estruturais do Estado Capitalista”, Editora Tempo Brasileiro (Rio de Janeiro), 1984.

O’DONELL, G. “Reflexões sobre os Estados Burocrático-Autoritários”, coleção “Biblioteca do Futuro”, Editora Vértice, 1987.

\_\_\_\_\_. “Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais”, in Revista “Novos Estudos” (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, SP), No36, 1993.

OHEP, Oscar M. “Política Educativa”, in Curso de Capacitación y Actualización para Planificadores de la Educación (Programa de Formación de Recursos Humanos en Gerencia Educativa), Publicações CINTERPLAN (Caracas, Venezuela), 1991.

OLIC, Nelson B. “Geopolítica da América Latina”, Coleção “Polêmica”, Editora Moderna, 1994.

OLIVEIRA, Cleiton. “A Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo”, tese de doutorado, Faculdade de Educação (UNICAMP, Campinas), 1992.

OLIVEIRA, Francisco E.B. & BELTRÃO, Kaizô I. “Diretrizes para a Política Social”, in “Policy Paper”, publicação do ILDESSES (Instituto Latino-americano de Desenvolvimento Econômico e Social – Fundação Friedrich Ebert), No.17, dezembro/1994.

OLIVEIRA, Francisco. “Planejamento e Poder: o enigma transparente”, Cadernos PUC (Pontifícia Universidade Católica, São Paulo), Número 12, maio/1982.

OLIVEIRA, Dalila A . “Educação e Planejamento: a escola como núcleo de gestão”, in “Gestão Democrática da Educação”(Dalila A . Oliveira, org.), Editora Vozes (Rio de Janeiro), 1997.

OREALC/UNESCO. "Situación Educativa de América Latina y el Caribe - 1980-1994", in Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, abril/1996

\_\_\_\_\_. "Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe", No. 33 a 40, abril/94 a agosto/96.

\_\_\_\_\_. "La Gestión Moderna de los Sistemas Educativos", in Boletim do Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, No. 33, abril/1994.

\_\_\_\_\_. "Modelo de Gestión GESEDUCA", OREALC/REPLAD (Santiago, Chile), noviembre/1994.

\_\_\_\_\_. "Congresso Internacional de Planejamento e Gestão del Desarrollo de Educación" (México), documentos finais, março/1990.

\_\_\_\_\_. "Medición de la Calidad de la Educación: por qué, cómo e para qué?", REPLAD (Santiago, Chile), noviembre/1994.

ORNELAS, C. "La descentralización de los servicios de la Educación en México", Divisão de Desenvolvimento Social da CEPAL (Santiago, Chile), 1997.

OSZLAK, Oscar. "Políticas Públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latino-americanas", in Estudos CEDES (Buenos Aires), 1984.

OTTONE, Ernesto. "CEPAL: un planteamiento renovado frente a los nuevos desafíos del Desarrollo", Cuadernos de CEPAL, s/d, 1993, mimeo.

PAIVA, V. "Produção e Qualificação para o Trabalho: uma revisão da bibliografia internacional", in coleção "Textos para Discussão" (Instituto de Economia Industrial - Universidade Federal do Rio de Janeiro), setembro/1989, mimeo.

PAIVA, V. e WARDE, M. "Novo Paradigma de Desenvolvimento e a Centralidade do Ensino Básico", in revista Educação e Sociedade, No.44, Editora Papirus /CEDES (Centro de Estudos Educação e Sociedade (Campinas, SP), abril/1993.

PARSONS, T. "O Sistema das Sociedades Modernas", Editora Pioneira (São Paulo), 1974.

PEÑALVA, S.; PÍREZ, P.; ROFMAN, "Centralización/Descentralización del Espaço en La Argentina", in Seminário Internacional "Descentralización del Estado, Requerimientos y Políticas en La Crisis", Centro de Estudios Urbanos e Regionales (CEUR) e Fundação Friedrich Ebert, Buenos Aires, noviembre/1988.

PESCADOR, José A. “La Descentralización educativa en México”, in boletim “Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe”, No. 33, abril/1994.

PRAWDA, Juan. “ Teoria y Praxis de la Planificación en México”, Editorial Grijaldo, 1985.  
\_\_\_\_\_. “Planeamiento Educativo en México”, in “Estado del Planeamiento Educativo en América Latina y el Caribe” (CINTERPLAN, Caracas), Vol.III, agosto/1987.

PREAL (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe). “Seminario Internacional Financiamiento de la Educación en América Latina”, Inter-american Dialogue – CINDE (Santiago, Chile), julho/1997.

\_\_\_\_\_. “Seminario Internacional Evaluacion y Estándares en la Educación en América Latina: realidades y desafíos”, Rio de Janeiro, dezembro/1996.

PRIETO, I.N., GONZÁLEZ, L.E. e ESPINOZA, O., “La práctica de planificación educativa en el contexto del processo de descentralización en Chile”, in Seminário sobre Descentralização e Planejamento....citado, IIPE/UFRJ, outubro de 1993.

RAMA, G. W. “Educação, Estrutura Social e Estilos de Desenvolvimento”, in “Desenvolvimento e Educação na América Latina”, in Coleção “Polêmicas de nosso Tempo”, Editora Cortez/Autores Associados (Campinas, SP), 1986.

\_\_\_\_\_. “Educación, Participación y estilos de Desarrollo en América Latina”, Biblioteca de Cultura Pedagógica, Série Educación y Sociedad, CEPAL/KAPELUSZ (Buenos Aires), 1985.

\_\_\_\_\_. “Os processos de reprodução sociocultural e o papel do Estado na Educação latino-americana”, in “Transformação produtiva e equidade: a questão do ensino básico” (Vanilda Paiva, org.), Papirus Editora (Campinas, São Paulo), 1994.

RATINOFF, Luís. “Devaluación y Privatización de la Enseñanza”, in Boletim do Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, OREALC/UNESCO (Santiago, Chile), No. 39, abril/1996.

\_\_\_\_\_. “Las Retóricas Educativas en América Latina: la experiencia de este siglo”, in Boletim do Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, OREALC/UNESCO (Santiago, Chile), No. 35, 1994.

REIMERS, Fernando. “ The Impact of the crisis and the adjustment on education en Latin America: implications for educational planning and management”, texto apresentado no Congresso Internacional de Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento da Educação (México), UNESCO, 1990, mimeo.



\_\_\_\_\_. “Dívida Externa y Financiamiento de la Educación: su impacto en Latinoamérica”, Editora da UNESCO/OREALC (Santiago, Chile), 1991.

\_\_\_\_\_. “Educação para Todos na América Latina no Século XXI e os Desafios do Endividamento Externo”, in “Dívida Externa e Educação para Todos” (Romão, J.E., org.), Editora Papirus (Campinas, São Paulo), 1995.

RESTREPO, D. “Descentralización, Democracia y Estado Autoritário”, in Cuardenos de Economía, Universidade de Bogotá, No.11 (8), 1987.

REYES, M. E. “La práctica de planificación educativa en el contexto del proceso de descentralización en México”, in Seminário sobre Descentralização e Planejamento....citado, IIPE/UFRJ, outubro de 1993.

RIVAS, Ricardo H. “Política de Descentralización en la Educación Básica y Media en América Latina - Estado del Arte”, UNESCO/OREALC/REDUC, 1991.

ROSAR, Maria de Fátima F. “A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema educacional brasileiro”, in “Gestão Democrática da Educação”(Dalila Andrade, org.), Editora Vozes (Rio de Janeiro), 1997.

SCHIEFELBEIM, E. & MaCGINN, N. “Nueve casos para preparar planificadores de la Educación”, REPLAD/OREALC (Santiago, Chile), 1997.

SALOMON, Lester. “A emergência do Terceiro Setor – uma revolução associativa global”, in Revista de Administração (São Paulo), V.33 (1), janeiro/março/1988.

SAMOFF, J. “Responser to crisis: (Re)setting Education and Training Policy Agenda”, in “Coping with Crisis: Austerity Adjustment and Human Resources”, UNESCO, 1994.

SANDER, Benno. “Gestão da Educação na América Latina – construção e reconstrução do Conhecimento”, Editora Autores Associados (Campinas, SP), 1995.

SANDOVAL, L. G. “La Planificación Educativa: cambio, transición y perspectivas”, in Seminario-taller Regional de Formación de Formadores en Planificación y Administración de La Educación, Santiago de Chile, julho/1989.

\_\_\_\_\_. “Planeamiento educativo en Centro América”, in “Estado del Planeamiento Educativo en América Latina y el Caribe” (CINTERPLAN, Governo da Venezuela), Volume 3, agosto/1987.

SAVIANI, Dermeval. “Política e Educação no Brasil”, Editora Cortez/Autores Associados (São Paulo), 1987.

SCARLATO, F.C.; SANTOS, M.; SOUZA, M. A. ; ARROYO, M. (orgs.). “Globalização e Espaço Latino-americano”, Série “O Novo Mapa do Mundo”, Editora HUCITEC-ANPUR, 1997.

SHEENAN, J. “ A Economia da Educação”, Editora Zahar,(Rio de Janeiro), 1975.

SIMÓN, J. & MERODO, A. “Apuntes sobre el Proceso de (Des)Centralización en la Argentina: del Estado Prestador de Servicios al Estado Regulador”, in “Gestão Democrática da Educação” (Oliveira, Dalila , org. ), série “Desafios Contemporâneos”, Editora Vozes (Rio de Janeiro), 1997.

SIQUEIRA, M. M. “Análise Prospectiva no Planejamento e Gestão Pública”, in Revista Análise & Conjuntura (Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, Minas Gerais), No.3 (V.6), set/dez, 1991.

SMITH, Adam. “A Riqueza das Nações”, in coleção “Os Pensadores”, Editora Abril (São Paulo), 1983.

SOARES, Maria C.C. “Banco Mundial: Políticas e Reformas”, in “O Banco Mundial e as Políticas Educacionais”(Tommasi, Warde e Haddad - organizadores), Cortez Editores/PUC-SP/Ação Educativa, São Paulo, 1996.

SOBRINHO, J. A . “Estudios sobre Descentralización de la Administración Educacional en América Latina y Caribe: el proyecto de coordinacion y asistencia tecnica de la Ensenanza Municipal (Promunicipio), OREALC/UNESCO (Santiago, Chile), 1978.

SOLARI, R. & ESCOBAR, S. “El Municipio y la Democracia Moderna: 10 Teses”, Série “Prosur”, editada pela Fundação Friedrich Ebert (Buenos Ayres, Argentina), 1996.

SOUTO-MAIOR, Joel & GONDIM, Linda M. “Avaliação de Arranjos Institucionais para a Gestão e o Planejamento Democráticos”, in Revista Administração de Administração Pública (Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro), V.26 (3), julho/setembro, 1992.

SOUZA, C. “A Crise do Estado e de seu aparelho”, in Revista de Administração Pública (FGV-Rio de Janeiro), V.25(3), maio/julho/1989.

SOUZA, Maria I.S. “Os Empresários e a Educação: o IPES e a Política Educacional Após 1964”, Editora Vozes, Petrópolis (RJ), 1981.

STEFFAN, H.D. “Globalización y educación en América Latina”, in “Revista Educação & Sociedade” (CEDES, Campinas), nº 52, dezembro/1995

STEPAN, A . “Os Militares, da abertura à Nova República”, Editora Paz e Terra (Rio de Janeiro), 1986.

TASSARA, E. T. O . “Uma estratégia participativa no Planejamento Educacional”, in “Simpósio de Planejamento”, revista “Ciência e Cultura” (Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência), No.8 (V.38), agosto/1986.

TEDESCO, Juan.C. “Reproductivismo Educativo y Sectores Populares en America Latina”, in “Desenvolvimento e Educação na América Latina”, citado.

\_\_\_\_\_. El Impacto de la Crisis en el Sector Educativo: situación actual y perspectivas futuras”, in série “El Desafío Educativo, Calidad y Democracia”, Grupo Editor Latinoamericano, Colección “Controversia (Buenos Aires), 1987.

\_\_\_\_\_. “Reforma de Estado y políticas educativas en América Latina”, trabalho apresentado no Congresso Internacional “Planejamento e Gestão do Desenvolvimento da Educação” (México), 1990, mimeo.

\_\_\_\_\_. “Alguns aspectos da privatização educativa na América Latina”, in “Dossiê Educação I”, revista “Estudos Avançados” (Universidade de São Paulo), Volume 5(12), maio/agosto, 1991.

TEIXEIRA, Anísio,. “A Educação no Brasil”, Editora Pedagógica Universitária (São Paulo), coleção “Atualidades Pedagógicas”, 1976.

TEIXEIRA, Sônia M.F. “O custo social do pagamento da dívida nas políticas sociais”, in Revista de Administração Pública (Fundação Getúlio Vargas-Rio de Janeiro), V.23(3), maio/julho/1989.

TESTA, M. “Tendencias en Planificación” in “Pensar en Salud”, Seminário de Planejamento em Saúde Pública (PUCCAMP - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, SP), 1988.

THOMPSON, Andrés A . “Do compromisso à eficiência? Os caminhos do Terceiro Setor na América Latina”, in “O Terceiro Setor: Desenvolvimento Social Sustentado” (Ioshde, E.B., org.), Editora Paz e Terra (Rio de Janeiro), 1997.

TORRES, C.A. “Estado, Privatização e Política Educacional”, in “Pedagogia da Exclusão...”(Pablo Gentili, org.), Editora Vozes (Rio de Janeiro), 1995.

URZÚA, Raúl & PUELLES, Manuel de. “Governabilidade Democrática e dos Sistemas Educacionais”, in Cadernos de Pesquisa do Centro de Pesquisas da Fundação Carlos Chagas (Departamento de Pesquisas Educacionais), Editora Cortez (São Paulo), No. 100, março/1997.

WERTHEIN, J. & CARNOY, M. “Cuba: Mudança econômica e Reforma Eduacional”, Editora Brasiliense, 1984.

WOODHALL, M. “The Context of Economic Austerity and Structural Adjustment”, in “Coping...”(citado).

VAIDERGORN, José. “Educação e Política”, texto preparado para a revista do Departamento de Ciências da Educação da UNESP (Araraquara, São Paulo), 1996, mimeo.

VALLEJO, Raúl. “Una Utopía para el Siglo XXI”: reflexiones sobre una experiencia de gestión educativa, 1988/1992”, Coleção “Temas”, Corporación Editora Nacional/UNESCO (Quito, Equador), 1994.

VEIGA, L. “Educação, Movimentos Populares e Pesquisa Participante: algumas considerações”, in “Educação na América Latina”, citado.

VIEIRA, L. J. “Em busca de uma teoria da Descentralização”, in Revista de Administração Pública (Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro), V. 3 (23), maio/juho/1990.

---